

EU-utvidelsen, arbeidstakere og velferdsordninger

KRD 2003

**Rapport fra en tverrdepartemental arbeids-
gruppe**

INNHOOLD

1. Innledning.....	3
1.1 Bakgrunn.....	3
1.2 Mandat for tverrdepartemental arbeidsgruppe.....	4
1.3 Presisering av oppdraget.....	4
2. Fri bevegelse for arbeidstakere	6
2.1 EU-retten og arbeidstakerbegrepet	6
2.2 Utlendingslovgivningen og EU/EØS.....	7
2.2.1 Arbeidstakere	7
2.2.2 Arbeidstakeres familiemedlemmer	8
2.2.3 Selvstendige næringsdrivende	8
2.2.4 Tjenesteytere.....	8
2.2.5 Andre som gis rett til opphold	8
2.2.6 Vedtaksmyndighet	9
2.2.7 Behov for endringer	9
3. EU-utvidelsen	10
3.1 Overgangsordninger	10
3.2 Migrasjonsutsikter	11
3.2.1 Generelle perspektiver	11
3.2.2 Migrasjon til Norge.....	12
3.2.3 Utsiktede konsekvenser	14
3.3 Andre lands politikk	14
3.3.1 Generelt.....	14
3.3.2 Situasjonen i ulike land.....	14
3.3.3 Vurdering.....	15
4. Relevante velferdsordninger – beskrivelse og vurdering.....	16
4.1 Generelt om trygdeytelser.....	16
4.1.1 Arbeidssøkere	16
4.1.2 Arbeidstakere.....	16
4.2 Ytelser knyttet til arbeid	17
4.2.1 Dagpenger ved arbeidsledighet.....	17
4.2.2 Sykepenger og rehabiliteringspenger	19
4.2.3 Ytelser under yrkesrettet attføring	20
4.2.4 Uførepensjon.....	21
4.2.5 Fødsels- og adopsjonspenger.....	21
4.3 Kontantstøtte og barnetrygd	22
4.4 Økonomisk sosialhjelp	23
4.5 Bostøtte	24
4.6 Studiestøtte gjennom Statens lånekasse.....	26
4.7 Eventuell supplerende stønadsordning	26
5. Samlet vurdering av velferdsordninger.....	26
6. Kriminalitetsbildet.....	27
7. Oppsummering og anbefalinger.....	28
8. Økonomisk-administrative konsekvenser	31
Vedlegg 1 - Referanser	32
Vedlegg 2 - Aktuelle bestemmelser i utlendingsforskriften	33
Vedlegg 3 - Deltakere i arbeidsgruppa	36

1. Innledning

1.1 Bakgrunn

EU-utvidelsen og ny EØS-avtale fra 1. mai 2004 innebærer i prinsippet fri personbevegelse for arbeidstakere fra de 10 nye medlemslandene i EU/EØS.¹ Økt mobilitet kan være utgangspunkt for en positiv utvikling av økonomi, offentlige tjenester og næringsvirksomhet i alle deler av EU/EØS.

Flere borgere fra nye medlemsland vil fra neste år ha mulighet til å komme til Norge som arbeidssøkere. Mens de er arbeidssøkende, må de kunne forsørge seg selv. De har begrensede sosiale rettigheter i henhold til gjeldende regelverk. Hvis de finner en jobb innen 6 måneder, vil de få tillatelse til å bo her over lengre tid. De blir arbeidstakere i henhold til EU-regelverket og har da som hovedregel samme rettigheter som andre arbeidstakere i Norge.

I tiltrædelsestraktaten er det åpnet for at både nye og nåværende medlemsland kan gjøre bruk av overgangsordninger i inntil sju år når det gjelder fri bevegelighet for arbeidstakere.² I de første to årene gjelder nasjonal lovgivning, men statene kan velge å følge EU-regler om fri bevegelighet. Denne perioden kan utvides med tre år uten nærmere vilkår. Anvendelsen av de nasjonale bestemmelsene kan videre forlenges i ytterligere to år til, dvs. fram til sju år etter utvidelsen, hvis det konstateres eller er fare for alvorlige forstyrrelser på arbeidsmarkedet. Det gir statene muligheter for å styre og begrense den frie bevegeligheten i noen år. Jf. kap. 3.1.

Det er ulike vurderinger av hvilke konsekvenser utvidelsen vil få for migrasjon av arbeidstakere fra de nye medlemslandene til land som Norge. Det er imidlertid svært sannsynlig at det i en periode vil føre til økt rekruttering av arbeidskraft og innvandring fra flere av de nye medlemslandene. Omfanget vil som for andre EU/EØS-land bl.a. avhenge av etterspørselen etter arbeidskraft i Norge og i andre deler av EU/EØS. Jf. kap. 3.2.

I de fleste EU-land ser man positivt på de nye mulighetene for lettere tilgang på arbeidskraft. Det er imidlertid en viss bekymring for at fri bevegelighet for arbeidstakere også vil kunne få enkelte utilsiktede, negative konsekvenser. I lys av betydelige forskjeller i levekår og velferdsordninger er det bl.a. frykt for at en del vil forsøke å komme til land med de best utbygde velferdsordningene, primært for å dra nytte av disse og ikke for å livnære seg gjennom eget arbeid. Dette perspektivet kommer klart fram i en svensk utredning som ble lagt fram ved årsskiftet 2002-2003 (SOU 2002: 116). Utredningen anbefaler bl. a. overgangsregler i forhold til fri bevegelighet for arbeidstakere og enkelte andre tiltak, jf. kap. 3.3.

På bakgrunn av medieomtale av den svenske utredningen ble det i januar 2003 stilt spørsmål i Stortinget om hva norske myndigheter har tenkt å gjøre med

¹ Estland, Latvia, Litauen, Polen, Tsjekkia, Slovakia, Ungarn, Slovenia, Malta, Kypros. Med unntak av Estland og Latvia har landene hatt folkeavstemninger og JA-flertall.

² Overgangsordninger når det gjelder fri bevegelighet for arbeidstakere fra de nye medlemslandene gjelder ikke borgere fra Malta og Kypros. De vil få fri tilgang fra første dag.

sikte på overgangsordninger. (Sp. nr. 22 fra Signe Øye (A), 29.1.2003). Kommunal- og regionalministeren svarte at Regjeringen ønsker fri bevegelighet for arbeidstakere fra første dag, men at man vil ha mulighet til å ta i bruk en beskyttelsesmekanisme hvis det blir alvorlige forstyrrelser på arbeidsmarkedet innenfor overgangsperioden. En egen arbeidsgruppe under ledelse av AAD skal se nærmere på utformingen av en slik beskyttelsesmekanisme. Samtidig ble det vist til at mulige negative konsekvenser for velferdsordninger og eventuell kriminell virksomhet vil bli vurdert, bl.a. i lys av den svenske utredningen.

1.2 Mandat for tverrdepartemental arbeidsgruppe

I mars 2003 tok kommunal- og regionalministeren initiativ til etablering av en tverrdepartemental arbeidsgruppe. Den ble gitt som mandat å:

- Kort gjøre rede for hvor omfattende og hva slags migrasjon vi kan forvente fra de nye medlemslandene i EU, jf. eksisterende utredninger om dette.
- Gi en oppsummering av hvordan de andre nordiske landene, eventuelt andre land det er relevant å sammenlikne seg med, vurderer mulige negative konsekvenser av fri bevegelighet for arbeidssøkere og arbeidstakere i forbindelse med EU-utvidelsen.
- Beskrive vilkårene for fri bevegelighet for ulike kategorier borgere fra EU/EØS-land. Hvilke personkategorier har fri bevegelighet; hvilke har det ikke? Hvilke spesielle regler gjelder arbeidstakere mv.
- Gjøre rede for hvilke velferdsordninger og lignende som eventuelt kan utnyttes av arbeidssøkere og arbeidstakere mv. fra nye EU/EØS-land. Er regelverket tilfredsstillende, eller bør det justeres for å forebygge misbruk?
- Vurdere om regelverk og tiltak på utlendingsområdet er tilfredsstillende for å motvirke at fri bevegelighet for arbeidssøkere og arbeidstakere fra de nye medlemslandene blir skalkeskjul for kriminell virksomhet.

KRD, UD, AAD, BFD, FIN, SOS, UFD, JD og NHD har vært representert i arbeidsgruppa, jf. vedlagt deltakerliste. KRD har ledet arbeidet og hatt sekretariatsansvaret.

1.3 Presisering av oppdraget

Fri bevegelse for arbeidstakere fra de nye medlemslandene betyr at flere vil kunne komme hit og ha rettigheter i forhold til ulike ordninger og ytelser, som arbeidstakere eller som deres familiemedlemmer. Dette betyr økte offentlige utgifter på enkelte områder.

Hvorvidt fri bevegelighet totalt sett kommer til å bli en belastning for offentlige budsjetter og ordninger, avhenger bl.a. av hvor stor andel av innvandrerne fra de nye medlemslandene som er i stand til å livnære seg gjennom eget eller et familiemedlems arbeid. Størrelsen på denne andelen er det svært vanskelig å anslå. For øvrig er det ikke del av mandatet for arbeidsgruppa å vurdere økonomiske konsekvenser av EU-utvidelsen og fri bevegelighet for arbeidstakere.

Oppgaven for gruppa er å vurdere behov for tiltak med sikte på å hindre/reducere mulige uønskete virkninger for velferdsordninger. Det er ulike måter å tolke og avgrense hva dette oppdraget innebærer. En mulig innfallsvinkel er at:

- a) EU-utvidelsen kan føre til at mange kommer som arbeidstakere, sammen med familiemedlemmer. En del vil ikke kunne forsørge seg selv fullt ut gjennom eget arbeid og vil ha et rettmessig krav på ulike ytelser. Det kan bety en betydelig økonomisk og administrativ belastning på enkelte ordninger. Dette er en *utilsiktet konsekvens* av fri bevegelse for arbeidstakere.

Kravene i EU-retten til å regnes som arbeidstaker med fulle rettigheter, inkl. rett til gjenforening med en vid familiekrets, er lave, jf. kap. 2. Det kan gi mange borgere fra de nye medlemslandene mulighet til å komme hit som arbeidstakere, selv om de i praksis ikke har en realistisk mulighet til å livnære seg uten betydelige offentlig stønad. Jobben de får opphold på grunnlag av, kan være begrenset til få timer og/eller være svært dårlig betalt. Det finnes allerede konkrete eksempler på dette i forhold til gjeldende EØS-bestemmelser. Det dreier seg ikke (nødvendigvis) om bevisst/planlagt utnyttning av systemet, men om en konsekvens av liberale EU/EØS-regler. Gunstige velferdsordninger kan dessuten føre til at enkelte havner i såkalte fattigdomsfeller. Hvis alternativet til å leve av sosiale ytelser er en jobb med svært lav lønn, er det ikke sikkert at det ”lønner seg å jobbe”.³

For å motvirke slike konsekvenser er det nærliggende å vurdere mulighetene for å stille krav til hva slags arbeids- og lønnsforhold som gir grunnlag for opphold i Norge. I tiltredelsesavtalen for de nye medlemslandene er det åpnet for å kunne stille slike krav i overgangsperioden, jf. kap. 3.1.

Den andre innfallsvinkelen kan formuleres slik:

- b) Det kan komme personer som - under dekke av å være arbeidstakere - *urettmessig* forsøker å skaffe seg ytelser og goder, og som eventuelt benytter seg av disse i strid med regelverket.

I dette perspektivet rettes søkelyset mot hvordan man kan forebygge/hindre urettmessig bruk av enkelte ordninger. De som misbruker ordningene kan enten oppholde seg i Norge eller reise til hjemlandet. Noen kan også forsøke å ”eksportere” ytelser til hjemlandet, selv om dette ikke er lovlig. For å motvirke

³ Dersom velferdsordningene er inntektsavhengige (for eksempel at bostøtten bortfaller ved høyere inntekt), kan det føre til at stønadsmottakeren ”låses inne” i en passiv mottakersituasjon og ikke får mulighet til inntektsmessig mobilitet. På den annen side kan det også være rasjonelt for enkelte å tilpasse seg støttesystemet og dermed få inntekter i Norge som er betydelig høyere enn vedkommende kunne vente å få i sitt hjemland. Dersom støtteordningene også omfatter familiemedlemmer uten arbeidstilknytning, kan risikoen for slike utilsiktede virkninger bli større.

slike konsekvenser er det aktuelt å vurdere om noe kan gjøres med utforming, fortolkning og praktisering av regelverket og om kontrollvirksomheten bør skjerpes.

Mandatet for arbeidsgruppa er formulert nær opp til innfallsvinkel b), *misbruk*. Skillet mellom a) og b) er imidlertid ikke helt skarpt. Det er bl.a. vanskelig å vite hva den enkelte har til hensikt når hun eller han kommer hit som arbeidssøker. Tar vedkommende primært sikte på å livnære seg gjennom eget arbeid eller er hovedhensikten å leve på sosiale ytelser? Det vil være en *utilsiktet* konsekvens av en liberal linje dersom fri bevegelighet for arbeidstakere fører til betydelig økt tilstrømning av personer som etter kort tid blir avhengige av sosiale ytelser for å kunne forsørge seg selv og eventuell familie. Arbeidsgruppa har derfor valgt å tolke sitt mandat slik at også muligheten for utilsiktede konsekvenser skal vurderes, ikke bare mulighetene for direkte misbruk.

2. Fri bevegelighet for arbeidstakere

2.1 EU-retten og arbeidstakerbegrepet

Fri bevegelighet for varer, tjenester, personer og kapital er grunnleggende prinsipper i EU. Retten til fri bevegelighet for arbeidstakere går fram av artikkel 39 i EF-traktaten, hvor EU-arbeidstakere sikres rett til å 1) søke ledige stillinger, 2) bevege seg fritt innenfor medlemsstatenes område i dette øyemed, 3) ta opphold i en av medlemsstatene for å arbeide i henhold til de ved lov eller administrativt fastsatte bestemmelser, som gjelder for innenlandske arbeidstakeres arbeidsforhold, samt 4) under visse forutsetninger bli boende på et medlemsstats område etter avsluttet arbeidsforhold.

Artikkel 39 er bl.a. regulert nærmere i Rådets forordning nr. 1612/68 om arbeidskraftens frie bevegelighet innenfor Fellesskapet, som sikrer statsborgere i medlemsstatene rett til å ta arbeid i andre medlemsland uten å bli utsatt for forskjellsbehandling. Forordningen dekker adgangen til arbeid, familiemedlemmers avledede rettigheter, retten til sosial og skattemessig likestilling, samt adgangen til bolig.

En "arbeidsmigrant" er i EU-rettens forstand en borger, som flytter fra et land til et annet for å påbegynne arbeide. Arbeidstakerbegrepet er ikke klart definert i Traktatens artikkel 39 eller i forordning 1612/68 om arbeidskraftens frie bevegelighet. Borgere fra EU-landene oppnår som utgangspunkt status som arbeidstakere og herved adgang til sosiale ytelser fra første arbeidsdag. Dette gjelder kun når det er tale om faktisk og reelt arbeid, som ikke kun er marginalt. Det kan ikke av EF-domstolens praksis utledes en bestemt tidsgrense for hvor omfattende arbeidet må være for at arbeidet ikke anses som marginalt.

Til tross for at det ikke er mulig å oppstille presise og utømmende kriterier for når en person er omfattet av arbeidstakerbegrepet i artikkel 39, er det likevel mulig, på bakgrunn av rettspraksis, å oppstille visse retningslinjer for hvem som dekkes av arbeidstakerbegrepet:

- personer, som er på arbeidsmarkedet og utøver reell økonomisk aktivitet⁴
- personer, som etter arbeidsforholdets opphør reelt søker arbeid
- personer, som etter arbeidsforholdets opphør har påbegynt en ervervs-kvalifiserende utdanning, som har tilknytning til det tidligere arbeidet. Kravet om tilknytning gjelder ikke hvis arbeidsforholdet er opphørt ufrivillig.

Når man har status som arbeidstaker, har man rett til ytelser ("sosiale fordeler") på lik linje med medlemsstatens egne borgere.

Arbeidssøkende har rett til å oppholde seg i en medlemsstat for å søke arbeid i inntil seks måneder. Retten til opphold som arbeidssøkende er fastsatt direkte i Traktatens artikkel 39 (og nærmere regulert i forordning 1612/68). Arbeidssøkende forutsettes som utgangspunkt å være i stand til å forsørge seg selv.

2.2 Utlendingslovgivningen og EU/EØS

2.2.1 Arbeidstakere

Med EØS- avtalen er Norge med i et felleseuropeisk arbeidsmarked. EØS-borgere har samme rett som nordmenn med hensyn til ansettelse, lønn og øvrige arbeidsforhold. Unntak kan gjelde ved ansettelse i offentlig sektor, særlig ved stillinger som gir rett til å utøve offentlig myndighet, for eksempel politiet.

I utlendingsforskriftens § 175 er det bestemt at bekreftelse på tilsetting i et arbeidsforhold normalt skal gjelde en ansettelse som tilsvarer minst halv stilling i vedkommende yrke. Videre heter det; ”Dersom det ikke dreier seg om heltidsarbeid, må søkeren godtgjøre at arbeidsforholdet er reelt og av et visst omfang. Ved vurderingen skal det tas i betraktning om lønnen er tilstrekkelig til søkerens underhold.”

Ordlyden i bestemmelsen har tatt hensyn til en avgjørelse av EF-domstolen, der en EF-borger ble gitt rett til opphold i en annen EF-stat til tross for at ansettelsen tilsvarte mindre enn halv stilling, og hvor lønnen ikke var tilstrekkelig til underholdet. Det avgjørende var at arbeidet representerte ”*effective and genuine work*”.⁵ Vurderingen av om arbeidet er ”effective and genuine” vil nødvendigvis være en skjønnsmessig og vanskelig vurdering. Det kan derfor ikke fastsettes absolutte vilkår om omfanget av arbeidet eller om hvilke lønns- og arbeidsvilkår som må være oppfylt.

Oppholdstillatelse til arbeidstaker kan ikke tilbakekalles utelukkende med den begrunnelse at utlendingen ikke er yrkesaktiv, dersom dette skyldes midlertidig arbeidsudyktighet på grunn av sykdom eller ulykke. Det samme gjelder dersom

⁴ Jf. pkt. 2.2.1 nedenfor. I følge en fortolkning av gjeldende EU-rett omfatter arbeidstakerbegrepet personer som er ansatt i vertslandet og som mot godtgjørelse jobber minst 10 timer per uke. Betaling må ikke nødvendigvis skje i form av penger (kost og losji godtas). Det er ikke krav om at godtgjørelsen er så stor at arbeidstakeren er selvforsørget. (Jf. SOU 2002: 116, s. 152).

⁵ Se fotnote 4 ovenfor

vedkommende er uforskyldt arbeidsledig og dette bekreftes av arbeidsmarkedsmyndighetene.

2.2.2 Arbeidstakeres familiemedlemmer

Arbeidstakerens ektefelle, samboer og slektninger i nedstigende linje under 21 år til en av ektefellene, har rett til familiegjengenforening. Det stilles ikke krav til forsørgelse eller underhold, men til bolig. Forsørgete slektninger i ned- eller oppadstigende linje gis også rett til familiegjengenforening. Forsørgelse må kunne dokumenteres ved for eksempel bankutskrift som viser faste overføringer. De vanligste tilfellene er slektninger i oppstigende linje, altså mor eller far. Hvor store beløp som er overført til familie i hjemlandet for at det skal regnes som forsørgelse, må vurderes konkret i hvert enkelt tilfelle. Det kan ikke settes en bestemt beløpsgrense som gjelder generelt. Det er et vilkår at arbeidstakeren disponerer bolig.

Dersom underhold i Norge er sikret, kan oppholdstillatelse også gis til andre familiemedlemmer når de forsørges av arbeidstakeren i hjemlandet eller tilhører arbeidstakerens husstand der. Underholdet må dokumenteres, og det er krav om at arbeidstakeren minst har lønnstrinn 1 i statens lønnsregulativ, p.t. kr 161.000 i året.⁶ Når det gjelder kravet om ”tilhører arbeidstakerens husstand i hjemlandet”, kan det ikke utledes noen fast praksis. Norge mottar få søknader på dette grunnlaget. Det legges til grunn at det må foreligge en viss tilknytning eller avhengighetsforhold mellom søker og hovedpersonene og at de har bodd sammen over en viss tid. Myndighetene kan stille vilkår om bolig og at familiemedlemmet er dekket av sykeforsikring som dekker all risiko som omfattes av norsk lovgivning.

2.2.3 Selvstendige næringsdrivende

EØS-borgere som skal overta eller etablere egen næringsvirksomhet i Norge gis rett til oppholdstillatelse. Det må legges frem en nøyaktig beskrivelse av virksomheten og dokumentasjon for at nødvendige tillatelser er gitt av de rette myndigheter. Det forutsettes at virksomheten er av varig karakter. Næringsdrivendes nærmeste familiemedlemmer har rett til familiegjengenforening. Det vises til redegjørelsen under pkt 2.2.2.

2.2.4 Tjenesteytere

For å kunne gis oppholdstillatelse som tjenesteyter må det fremlegges opplysninger om arten og varigheten av tjenesteytelsen. Det forutsettes at tjenesten som ytes er hovedformålet med oppholdet i Norge og at varigheten av oppdraget er begrenset. Det er altså ikke nødvendig å etablere et firma i Norge for å yte tjenester som f. eks arkitekt eller advokat. Med utgangspunkt i et firma etablert i et annet EØS-land, kan vedkommende yte tjenester i Norge på samme vilkår som nordmenn. Tjenesteyterens nærmeste familiemedlemmer har rett til familiegjengenforening, jf. pkt. 2.2.2..

2.2.5 Andre som gis rett til opphold

Også andre EØS-borgere og deres nærmeste familiemedlemmer kan gis rett til oppholdstillatelse. Tjenestemottakere (f. eks mottaker av medisinsk behand-

⁶ I tillegg kreves det ca. kr 12 000 i årlig inntekt for hvert familiemedlem mer enn ett.

ling), mottakere av faste periodiske ytelser (f. eks alderpensjon) og studenter gis rett til opphold i Norge i henhold til nasjonalt regelverk og EØS-regelverket.

Arbeidstakere og næringsdrivende vil etter avsluttet arbeidsforhold/ yrkeskarriere kunne ha rett til fortsatt opphold.⁷ De nærmeste familiemedlemmer til disse vil også gis rett til fortsatt opphold. Familiemedlemmer vil i enkelte tilfeller gis rett til fortsatt opphold også hvor hovedpersonen faller bort. Det gjøres ikke her nærmere rede for disse tilfellene. Det er ulike vilkår knyttet til bolig, forsørgelse og underhold.

2.2.6 Vedtaksmyndighet

Hvis det ikke er tvil om at vilkårene for oppholdstillatelse i Norge er oppfylt, vil politiet avgjøre søknaden. Hvis politiet er i tvil, vil saken bli oversendt til Utlendingsdirektoratet. I de tilfellene vedkommende søker fra utlandet og søknaden sendes via norsk utenriksstasjon, vil den alltid bli avgjort av Utlendingsdirektoratet.

2.2.7 Behov for endringer

Siden utlendingsloven bruker den generelle betegnelsen ”utlendinger som omfattes av EØS-avtalen”, vil ikke en ny, utvidet EØS-avtale i seg selv gjøre det nødvendig å endre regelverket.⁸

Imidlertid er det en sammenheng mellom vilkår for oppholds- eller arbeidstillatelse i utlendingsloven og lovgivning som gjelder rettigheter og plikter i forhold til sosiale ytelser. Mulige utilsiktede virkninger av EU-utvidelsen og fri bevegelse av arbeidstakere fra de nye medlemslandene er et argument for å se nærmere på forholdet mellom utlendingsloven og lovverk som gjelder sosiale ytelser. Et aktuelt eksempel er lov om sosiale tjenester.

Lov om sosiale tjenesters bestemmelser om taushetsplikt er til hinder for at sosialtjenesten på generelt grunnlag kan informere Utlendingsdirektoratet når utlendinger med arbeidstillatelse søker sosialhjelp. Sosialtjenesteloven § 3-2, hvor sosialtjenesten oppfordres til å samarbeide med andre forvaltningsorganer, gir ikke i seg selv grunnlag for å utveksle taushetsbelagte opplysninger. I henhold til lovens bestemmelser om taushetsplikt er det ikke adgang til å gi andre forvaltningsorganer opplysninger om en persons forbindelse med sosialtjenesten eller om vedtak som er truffet, med mindre dette fremmer sosialtjenestens oppgaver, eller er nødvendig for å avverge fare for liv eller alvorlig skade på helse. Dette kan for eksempel gjøre det vanskeligere for utlendings-

⁷ Arbeidstakeren må oppfylle ett av disse vilkårene for å ha rett til videre opphold:

- har nådd pensjonsalderen i vedkommende land, har vært i arbeid der de siste 12 månedene og har oppholdt seg i landet i minst 3 år i alt
- har minst 2 års sammenhengende opphold i vedkommende land og er blitt varig arbeidsufør. Kravet om 2 års sammenhengende opphold gjelder ikke ved yrkesskade.
- har vært fast bosatt og i arbeid i vedkommende land i minst 3 år. Arbeider nå i et annet land, men er fortsatt bosatt i det tidligere arbeidslandet

⁸ Nye forordninger og direktiver fra EU vil imidlertid få direkte konsekvenser for bestemmelser i lov og forskrift.

myndighetene å kontrollere om vilkår om forsørgelse/underhold av familie-medlemmer er oppfylt. Jf. drøfting i kap. 4.4 om økonomisk sosialhjelp.

I tillegg er det et generelt problem i praktiseringen av utlendingslovgivningen at det i liten grad kontrolleres i ettertid om vilkår for oppholds- eller arbeidstillatelse – for eksempel når det gjelder krav til lønns- og arbeidsforhold – faktisk blir oppfylt. Behovet for mer effektiv kontroll vurderes i andre sammenhenger. Eventuelle tiltak kan også få konsekvenser for kontroll som gjelder vilkår for EØS-tillatelser.

På bakgrunn av EU-utvidelsen og forventninger om økt innvandring fra de nye medlemslandene er det behov for å se nærmere på hvordan vilkår i tilknytning til EØS-tillatelser fortolkes, praktiseres og kontrolleres.

3. EU-utvidelsen

3.1 Overgangsordninger

Utvidelsesavtalen åpner for en overgangsperiode på syv år hvor de nåværende EU-medlemslandene kan sette begrensninger vedrørende fri bevegelse for arbeidstakere fra de nye medlemslandene, med unntak for arbeidstakere fra Kypros og Malta. Det samme vil gjelde for Norge gjennom en ny EØS-utvidelsesavtale.

Dette kan gjøres på to forskjellige måter:

- a) I de to første årene etter utvidelsen skal de nåværende EU/EØS-landene benytte nasjonale bestemmelser til å regulere adgangen til arbeidsmarkedet for borgere fra de nye EU-landene. Denne perioden kan utvides med tre år uten at det stilles nærmere vilkår for Norge som EØS-land. Bruk av nasjonale bestemmelser kan for eksempel innebære at det stilles krav om arbeidstillatelse og vilkår knyttet til arbeidstilbudet, lønns- og arbeidsforhold. Man kan imidlertid ikke stille borgerne fra den nye medlemslandene i en dårligere posisjon enn hva som gjaldt ved undertegnelsen av utvidelsesavtalen – den såkalte *”stand-still” klausul*. De nasjonale bestemmelsene kan forlenges i ytterligere to år, fram til sju år etter utvidelsen. Dette forutsetter imidlertid at det kan konstateres eller er fare for alvorlige forstyrrelser på arbeidsmarkedet, jf. betingelsene for bruk av beskyttelsesmekanismen i pkt. b) nedenfor. I løpet av sjuårsperioden kan medlemslandene når som helst innføre ordinære EU/EØS-regler om fri bevegelse for arbeidstakere.
- b) Hvis de nåværende EØS-medlemslandene ved utvidelsen eller i løpet av de første sju årene åpner arbeidsmarkedet fullt ut for borgerne i de nye medlemslandene i tråd med EU/EØS-reglene om fri bevegelighet for arbeidstakere, vil reglene i de to første årene rettslig sett være nasjonale regler og eventuelle innstramminger i denne perioden vil skje på nasjonalt grunnlag. Derimot vil eventuelle innstramminger etter denne perioden kreve bruk av beskyttelsesmekanismen som bare tillater at reglene om fri bevegelse settes til side dersom en medlemsstat utsettes

for eller forventer forstyrrelser på arbeidsmarkedet som vil kunne utgjøre en alvorlig risiko for levestandarden eller sysselsettingen i en bestemt region eller et bestemt yrke. Norge kan som EFTA-land ta beslutningen om å sette EU/EØS-reglene til side og avgjøre varighet og omfang av beslutningen på nasjonalt grunnlag, i henhold til EØS-avtalens art. 112, 113 og 114. For EU-landene vil det være EU-kommisjonen eller Rådet som har myndighet til å treffe slike tiltak på vegne av medlemslandene. Den nevnte ”stand-still” klausulen gjelder også her.

Under ledelse av Arbeids- og administrasjonsdepartementet er det satt i gang et tverrdepartementalt utredningsarbeid om utforming av en slik beskyttelsesmekanisme i Norge.

3.2 Migrasjonsutsikter

3.2.1 Generelle perspektiver

Motivasjonen for å reise til et annet land for å arbeide er tett forbundet med økonomiske faktorer som tilgang på arbeid og forholdet mellom lønn, skatt og levekostnader. Videre vil omfanget av og nivået på velferdsordninger og sosiale ytelser gjerne telle med i vurderingen. Språklig og kulturell nærhet og sosiale nettverk har stor betydning, likeledes geografisk nærhet til hjemlandet og reglene for arbeidsinnvandring.

På generell basis forventes det større tilstrømming av arbeidstakere til de nåværende EU-EØS-landene ved den forestående utvidelsen enn da flere land i Sør-Europa ble medlemmer på 1980-tallet. Den økonomiske forskjellen mellom tiltredelsesland og EU er større enn den gang, samtidig som den geografiske avstanden mellom høy- og lavinntektsland i et utvidet EU-EØS blir mindre. Dessuten er EU i dag tettere integrert og samarbeidet er mer omfattende. Samlet effekt av disse forholdene vil sannsynligvis bety at flere arbeidstakere vil komme fra de nye medlemslandene.

Dette er beskrevet i en rapport utgitt av EU-kommisjonen.⁹ I ulike makroanalyser basert på økonomiske, geografiske og kulturelle variable som beskrevet ovenfor, kommer det fram at det kan forventes en årlig migrasjonsstrøm på mellom 300 000 og 600 000 personer fra tiltredelseslandene til det nåværende EU-området.¹⁰ I underkant av 5 prosent av befolkningen i tiltredelseslandene forventes å migrere til dagens EU-land i løpet av de første 15-30 årene etter utvidelsen.¹¹ Det forventes at om lag 80 prosent vil dra til Tyskland og Østerrike.¹²

En annen innfallsvinkel for beregning av prognoser for arbeidsmigrasjon etter EU-utvidelsen er bruk av kvalitative mikrodata. Spørreundersøkelser som har

⁹ Employment and Social Affairs Directorate General of the European Commission (hovedforfatter Boeri og Brücker): “The Impact of Eastern Enlargement of Employment and Labour markets in EU Member States” (2000)

¹⁰ Dette er beregninger for total innvandring, og ikke bare arbeidsinnvandring.

¹¹ Dagens befolkningstall i de nye medlemslandene er 75 mill. 5 % utgjør 3 750 000 personer.

¹² 80% av 3 750 000 utgjør 3 mill. personer.

fokusert på befolkningens konkrete planer om å emigrere innenfor et visst tidsrom, viser at mellom 1 og 4 prosent av befolkningen i tiltredelseslandene konkret overveier å søke arbeid i utlandet. Andre undersøkelser som stiller spørsmål om migrasjonsønsker på et mer generelt plan, viser langt høyere tall; inntil 18 prosent.¹³

Potensialet for arbeidsvandring fra de nye EU-landene er trolig høyest blant dem med lavere utdanning. Dette gjelder også for Polen og de baltiske landene, som forventes å stå for den største andelen av arbeidsmigranter til Norge og Norden. I takt med at levestandarden og lønnsnivået øker for personer med høy utdanning som kan finne jobb i hjemlandet, reduseres gevinsten ved å jobbe i utlandet. Lave inntekter innenfor helse- og omsorgssektoren i disse landene kan imidlertid motivere til å søke arbeid utenlands.

På generell basis er det trolig ufaglærte, gjerne fra landsbygda, som har mest å vinne på å dra utenlands. Etablerte nettverk blant jord- og skogbruksarbeidere, industriarbeidere, håndverkere mv. fra de nevnte landene vil være avgjørende for hvilke EU/EØS-land de søker seg til etter utvidelsen. Videre vil utviklingen på det nasjonale arbeidsmarkedet, framfor alt omstrukturering innenfor jordbruk og tungindustri, spille en viktig rolle for hvor mange som vil forsøke å finne arbeid utenlands.

Den demografiske utviklingen i de nye medlemslandene skiller seg ikke vesentlig fra utviklingen i resten av Europa. Prognosene innebærer en sterk aldring av befolkningen og nedgang i folketallet. På lengre sikt vil derfor utvandringspotensialet fra disse landene bli redusert. Med tid og stunder vil den økonomiske utviklingen også kunne skyte fart. Det vil trolig redusere motivasjonen for mange til å søke seg arbeid utenlands. På kort sikt kan vi likevel regne med en viss arbeidsmigrasjon. Fordi de geografiske avstandene er relativt små og levekostnadene i land som Norge er høye, er det sannsynlig at mange fra de nye medlemslandene vil satse på midlertidige arbeidsopphold i de nåværende EU/EØS-land og vende tilbake til hjemlandet etter en periode som arbeidstaker eller næringsdrivende.

3.2.2 Migrasjon til Norge

Det er vanskelig å forutse hvor stor arbeidsinnvandringen til Norge vil bli fra de nye medlemslandene. De høye lønningene her kan fungere som insentiv for arbeidsinnvandring fra land der lønnsnivået er betraktelig lavere. Dette vil trolig særlig gjelde for ufaglært arbeid, der nivået i Norge og Norden ligger på et relativt høyere nivå enn i mange andre land i Europa. Samtidig innebærer nivå på skatter og avgifter og høye levekostnader at en del av fordelene ved å ta seg arbeid her faller bort. Relativt lav arbeidsledighet og gode vilkår med tanke på sosiale ytelser og offentlige velferdsordninger teller positivt for innvandring hit. Reisekostnader fra land som Polen og de baltiske land er heller ikke avskrekkende. På den annen side ligger mange EU-land geografisk nærmere, for eksempel Sverige, Danmark, Tyskland og Østerrike. Det kan derfor få betydning for Norge hvordan disse landene stiller seg i overgangsperioden.

¹³ Fassmann og Munz (2002).

Eksisterende nettverk av innvandrere eller sesongarbeidere i et land vil ofte føre til økt innvandring av arbeidskraft. Nettoinnvandringen fra de nye medlemslandene til Norge, i all hovedsak Polen og de baltiske landene, har økt jevnt de siste ti årene. Den utgjorde likevel ikke mer enn vel 1000 personer i 2002 hvorav de aller fleste fra Polen og Baltikum, en økning på ca. 300 fra 2001.¹⁴ Mange av innvandrerne er familiegjennforente på grunnlag av ekteskap inngått med norsk borger. I 2002 var det i underkant av 11 000 personer med bakgrunn fra de nye medlemslandene som bodde i Norge. Over 60 % av disse var fra Polen.¹⁵

Med utgangspunkt i de ovenfor beskrevne makrovariable og antallet statsborgere fra tiltredelseslandene som i dag er bosatt i Norden, antas det at denne gruppens andel av befolkningen vil stige fra 0,2 prosent i dag til ca 0,9 prosent i løpet av en periode på 30 år. For Norges del vil tallene i denne prognosen utgjøre litt under 4000 statsborgere fra tiltredelseslandene i år 2001, stige til litt over 5000 i år 2008 og være oppe i nærmere 17 000 i år 2033. Det vil imidlertid være langt flere arbeidstakere fra disse landene som oppholder seg i Norge til enhver tid enn det disse prognosene viser.¹⁶

Det store flertallet av personer fra Polen og de baltiske land som årlig oppholder seg i Norge, er i landet kortere enn 6 måneder, og vil derfor ikke være registrert av Folkeregisteret som innvandret. De fleste har arbeidstillatelser av midlertidig art. Som arbeidstakere vil de ha rett til mange av ytelsene som denne rapporten omhandler. I 2002 innvilget UDI nærmere 20 000 midlertidige arbeids- og oppholdstillatelser i alt. De aller fleste var tillatelser til sesongarbeid. To tredjedeler av tillatelsene ble gitt til polske borgere og en femtedel til litauere. I tillegg arbeider hvert år et ikke ubetydelig antall personer fra de nye medlemslandene innenfor ulike næringer uten å ha formell tillatelse.

Fra et par av de øvrige nye medlemslandene har det i perioder kommet en del asylsøkere, noe som kan tolkes som et uttrykk for interesse for å bosette seg i Norge. I 2000 kom det 507 asylsøkere fra Slovakia, mens tallet for 2002 var 324. Fra Tsjekkia kom det i 2001 425 asylsøkere, mens tallet for 2002 var 186.¹⁷

Hvor omfattende innvandringen til Norge blir, vil avhenge av hvilke begrensninger på arbeidsvandringen andre land innfører. En stor del av borgerne i de nye EU-landene har trolig ikke Norge som førstevalg på sin prioriteringsliste når de skal søke arbeid. I tidligere omtalte spørreundersøkelser, som viser at de fleste av dem med migrasjonsplaner vil dra til Tyskland og Østerrike, oppgir

¹⁴ I 2001 var antallet av innvandrere til Norden totalt fra CEE-8 (betegnelse på de 8 nye medlemslandene i Sentral-Europa; Central Eastern Europe) ca 8 400 personer og antallet utvandre- re til CEE-8 3 500 personer. Nettoinnvandringen til Norden totalt fra CEE-8 utgjorde altså bare 4 900 personer; en liten del av den totale innvandringen til Norden (Jf. rapporten "Ad- gangen til de nordiske arbeidsmarkeder i et utvidet EU, Nordisk ministerråd 2003). Samme år var bruttoinnvandringen til Norge fra disse landene i overkant av 1000 personer, mens netto- innvandringen var i underkant av 700.

¹⁵ En detaljert analyse av migrasjon fra nye EU-land finnes i en ny SSB-rapport. (Østby 2003)

¹⁶ Analysen finnes bl.a. i en rapport fra Nordisk Ministerråd (Nordisk Ministerråd 2003).

¹⁷ Antallet asylsøkere fra EUs kandidatland Bulgaria og Romania har vært noe høyere, med en topp fra Bulgaria i 2001 med 950 asylsøkere og fra Romania i 2000 med 712 asylsøkere (UDI).

bare ca. 3 % at de foretrekker Skandinavia.¹⁸ Tyskland og Østerrike har, sammen med noen andre land, varslet at de vil begrense den frie bevegeligheten for arbeidstakere i overgangsperioden. (Jf. kap. 3.3. nedenfor). Dette kan medføre at Norge og de andre nordiske landene blir et aktuelt alternativ for flere.

3.2.3 Utsiktede konsekvenser

For personer som først og fremst vil bruke den frie arbeidsvandringen som påskudd for å få opphold og tilgang til sosial ytelse og velferdsordninger, kan Norge, som andre nordiske land, bli et attraktivt reisemål. Velferdsordninger er godt utbygd, og det er knyttet mange rettigheter til det å være arbeidstaker eller dennes familiemedlem. Spekulasjon i proforma arbeid og lignende vil kunne gi urettmessig tilgang på ytelse for arbeidstakeren og familiemedlemmer. Norge og de andre nordiske land har i mange tilfeller et høyere nivå når det gjelder denne typen ytelse enn flere andre vesteuropeiske land og et langt høyere nivå enn de nye medlemslandene. I tillegg er mange av velferdsordningene basert på stor grad av tillit, og kontrollmekanismene er relativt få. Man kan derfor anta at når det åpnes for fri bevegelse, vil noen flere enn nå kunne søke seg til Norge for å utnytte slike ordninger.

Deler av befolkningen i EUs nye medlemsland lever under vanskelige økonomiske forhold, preget av fattigdom. For underprivilegerte grupper kan motivasjonen for å søke seg til de nordiske landene bli ekstra stor, og dette kan bli forsøkt utnyttet av enkelte. Norge er allerede berørt av organisert kriminell virksomhet i tilknytning til migrasjon. Ved salg av "asylpakker" og rekruttering av kvinner for prostitusjon, utnyttes mennesker i en vanskelig økonomisk situasjon. Noen vil kunne forsøke å selge "velferdspakker" med oppdiktede arbeidsplasser som innvandringsgrunnlag for personer som i praksis ikke har mulighet til å forsørge seg selv.

3.3 Andre lands politikk

3.3.1 Generelt

Spørsmålet om EUs nåværende medlemsland ønsker å benytte muligheten til tredelsavtalen åpner for – dvs. fortsatt håndheve nasjonale regler i to år og eventuelt videreføre restriksjonene i ytterligere to perioder (2+3+2) - skal bl.a. ha vært oppe i Rådets utvidelsesgruppe i mars 2003, etter anmodning fra Kommisjonen. Diskusjonene viser at det totale bildet ikke er klart enda - alle land har ikke bestemt seg. Det ser også ut til at en del land avventer hva andre land ønsker å gjøre, slik at de ikke står igjen "alene" med et helt åpent arbeidsmarked for borgere fra nye medlemsland. Dette kan bety at brorparten av landene i første omgang fortsatt vil ha nasjonale regler i to år.

3.3.2 Situasjonen i ulike land

Sverige har så langt uttalt at de ønsker å åpne fra første dag, men en endelig avgjørelse er ikke fattet. Uansett vil beskyttelsesmekanismen om nødvendig kunne benyttes. Trolig vil regjeringen skjule til resultatet av høringen av utredningen om EU-utvidelsen og arbeidstakers adgang til det svenske arbeidsmar-

¹⁸ Boeri, Brücker (2000)

kedet (SOU2002: 116). I utredningen er det foreslått bruk av nasjonale regler i overgangsperioden, bl.a. arbeidstillatelse for inntil ett år av gangen, krav om heltidsarbeid med svensk normallønn og til at arbeidsgiver skal ha et ordnet forhold til skattemyndighetene. Flere viktige høringsinstanser, bl.a. arbeidstaker- og arbeidsgiverorganisasjoner, går imot forslagene. Også svensk LO har i sin høringsuttalelse fra juni 2003, gitt prinsipiell støtte til at Sverige bør åpne arbeidsmarkedet fra første dag, med unntak for en del av transportsektoren. LOs syn vil trolig bli tillagt vekt. En politisk avklaring kan ventes i løpet av sommeren 2003.

Danmark har uttalt at de ikke ønsker begrensninger, om enn også her med bruk av beskyttelsesmekanismen om nødvendig. Ulike signaler kan imidlertid tyde på at det er tvil om den liberale holdningen. Bl.a. overveies krav til arbeidstillatelse i en overgangsperiode. Hvilken ordning Sverige velger, vil trolig være et viktig element for en dansk beslutning. En tverrdepartemental arbeidsgruppe har gjennomført en grundig gjennomgang av mulighetene for ”utilsiktet bruk av sosiale ytelser”. Rapporten peker på at enkelte ordninger kan være utsatte, særlig de som kan tas med ut av landet. Hvilke tiltak som eventuelt kan settes i verk, vurderes politisk.

Nederland har erklært at man vil åpne arbeidsmarkedet for borgere fra de nye medlemslandene, men beholde krav om arbeidstillatelse. I løpet av sommer/høsten 2003 forventes en klargjøring av den praktiske gjennomføringen.

Irland har i vår åpnet for at de vil ha full frihet for arbeidstakere fra første dag. Storbritannia står så langt på erklæringen som de tidligere har gitt om et åpent arbeidsmarked.

Østerrike, Finland, Frankrike, Italia, og Tyskland ønsker ikke å åpne for fri flyt av arbeidstakere og vil benytte overgangsordninger. Dette innebærer at nevnte EU-land vil benytte nasjonale bestemmelser i forhold til borgerne fra tiltredelseslandene. Bruk av nasjonale bestemmelser kan for eksempel gjelde krav om særlige oppholds- og arbeidstillatelser, krav om lengden av arbeidstilbudet og krav om lønns- og arbeidstilbud. Landene kan ikke innføre mer restriktive nasjonale regler enn dem som gjaldt ved undertegningen av hhv. tiltredelsestraktaten (for dagens EU-land) og EØS- utvidelsesavtalen (for EFTA/EØS-landene).

Spania ser ikke ut til å ha bestemt seg endelig, men avga i juni 2001 en erklæring om at de ville åpne arbeidsmarkedet for borgere av de nye medlemslandene. De øvrige landene Hellas, Portugal, Belgia, og Luxembourg er noe vage i sitt syn, men vil trolig benytte rommet som gis i overgangsordningene, i hvert fall den første toårsperioden.

3.3.3 Vurdering

Situasjonen er foreløpig ikke avklart i mange av EUs medlemsland. En avklaring vil for majoriteten av dagens EU-medlemsland ventelig falle på plass i løpet av høsten 2003. Det vil for Norges del være av stor betydning hva særlig Sverige og Danmark til slutt faller ned på. Samtidig har vi tydelig signalisert

overfor tiltredelseslandene at vi ikke tenker å videreføre våre nasjonale regler og at vi ønsker å åpne opp for et fritt arbeidsmarked fra første dag.

4. Relevante velferdsordninger – beskrivelse og vurdering

4.1 Generelt om trygdeytelser

4.1.1 Arbeidssøkere

Arbeidssøkere, dvs. personer som kommer til Norge som arbeidssøkere i medhold av forordning 1612/68, har ingen rettigheter i vertslandet utover bistand til arbeidssøkingen på samme måte som landets egne trygdemedlemmer.¹⁹ De blir ikke medlemmer av folketrygden, og kan ikke kreve ytelser til livsopphold eller andre kontantytelser. Under arbeidssøkingen vil de imidlertid ha krav på helsetjenester ved akutt sykdom på samme måte og i samme utstrekning som medlemmer av folketrygden. Retten til dekning av helsetjenester forutsetter at det foreligger og dokumenteres at vedkommende er medlem av trygdeordningen i hjemlandet.

På denne bakgrunn er det grunn til å anta at utøvelsen av rettighetene som arbeidssøker i seg selv ikke medfører risiko for misbruk av folketrygdens ordninger eller store utilsiktede virkninger med tanke på bruk av sosiale ytelser. Arbeidssøkende vil imidlertid kunne bruke retten til inntil 6 måneders opphold for å søke arbeid som skalkeskjul for kriminell virksomhet.

4.1.2 Arbeidstakere

Arbeidstakere i Norge vil normalt være medlemmer av folketrygden. Dette gjelder både etter våre interne regler, jf. folketrygdloven § 2-2, og etter EØS-reglene. Medlemskapet i folketrygden og de rettigheter som følger av dette, er en naturlig og tilsiktet konsekvens i forhold til de interne reglene, så vel som i forhold til EØS-regelverket. Trygdekoordineringen innen EØS vil gjøre det lettere å oppnå ytelser fra folketrygden, blant annet på grunn av reglene om sammenlegging av trygdeperioder i andre EØS-land med norske trygdeperioder med henblikk på å fylle kvalifikasjonskrav. Det er likevel ikke slik at man kan komme til Norge etter at stønadstilfellet er inntrådt og få ytelser her. Sammenlegging forutsetter at man har noe botid i Norge.

EU-utvidelsen vil likevel innebære at det blir lettere å oppnå ytelser fra folketrygden for personer fra de nye EU-landene. Utvidelsen vil medføre økte utgifter for folketrygden, både i forhold til personer fra de nye EU-landene som er bosatt i Norge og i forhold til personer som er dratt tilbake til hjemlandet etter en arbeidsperiode her.

EØS-avtalen innebærer blant annet at vilkår i nasjonale regler om opphold og/eller bosted i riket for rett til ytelser i prinsippet ikke kan skille mellom bosted i Norge og bosted i annet EØS-land. Det gjelder unntak fra dette for ytelser som anses å ligge i en gråsoner mellom økonomisk sosialhjelp og trygd.

¹⁹ Det finnes spesielle EURES-rådgivere som bistår arbeidssøkende fra EØS.

Slike unntak må konkret innforhandles for den enkelte ytelse som en del av EØS-avtalen.²⁰ Norge har blant annet fått unntak for den garanterte minste tilleggspensjonen til fødte og unge uføre. For ytelser som bygger på og forutsetter deltakelse i arbeidslivet, er slike unntak ikke aktuelle. Misbruk i form av utbetaling av ytelser til utlandet uten at vilkårene for det er oppfylt, vil på denne bakgrunn neppe kunne bli et vesentlig problem.

Alle de nye EU-landene har etablerte trygdeordninger. Gjennomgående forutsetter medlemskap i disse ordningene yrkesaktivitet. Det som er sagt om lettere tilgang til ytelser fra folketrygden etter utvidelsen, gjelder derfor bare personer som har vært yrkesaktive i hjemlandet og derigjennom har trygdetid derifra. Ytelsene fra disse landenes ordninger er vanskelige å vurdere. I stor utstrekning dreier det seg om ordninger der utbetalingene er avhengig av innbetalt avgift og av avkastningen av denne. De minstenivåer som er etablert i enkelte av ordningene, må karakteriseres som svært lave etter norsk målestokk.

I den utstrekning ytelsene fra hjemlandet ligger på et lavt nivå, vil en betydelig del av våre utgifter til pensjonister fra disse landene kunne følge av den såkalte minstegarantien etter EØS-avtalen. Minstegarantien innebærer at sammenlagt ytelse fra involverte EØS-land ikke skal være lavere enn minstepensjon i bosettingslandet, beregnet som om all pensjonsopptjeningstid i EØS var pensjonsopptjeningstid i bosettingslandet. Dersom vedkommende har 15 års opptjeningstid i hjemlandet og 17 år i Norge, skal sammenlagt ytelse ikke være lavere enn 32/40 minstepensjon. Norge vil da eventuelt måtte yte et tillegg til den ordinære pensjonen fra folketrygden for å sikre dette garantinivået. Garantien gjelder bare så lenge Norge er bostedslandet.

4.2 Ytelser knyttet til arbeid

4.2.1 Dagpenger ved arbeidsledighet

De sentrale vilkårene for å ha rett til dagpenger etter folketrygdlovens kapittel 4 er at en må ha tapt arbeidsinntekt som arbeidstaker på grunn av arbeidsledighet og at vanlig arbeidstid må være redusert med minst 50 %. Alle mottakere av dagpenger må dessuten være reelle arbeidssøkere, dvs, arbeidsføre og i stand til raskt å tiltre ethvert arbeid, i utgangspunktet hvor som helst i landet.

Det er videre fastsatt krav om en tidligere arbeidsinntekt av en viss størrelse for å få innvilget dagpenger ved arbeidsledighet. Dette vilkåret kan på grunnlag av sammenleggingsprinsippet i Rådsforordning (EØF) 1408/71 art. 67 også oppfylles ved arbeid i andre EØS-land. Dersom sammenleggingsprinsippet legges til grunn, likestilles arbeidstid i andre EØS-land med arbeidsinntekt i Norge. Kravet er da fulltidsarbeid i minst 14 uker i sist avsluttede kalenderår, eller 32 uker i løpet av de tre siste kalenderår. Det er imidlertid vilkår om at arbeidsperioden også gir rett til dagpenger i det landet den er utført. Arbeidsledige som flytter til Norge fra annet EØS-land, vil imidlertid ikke bli innvilget dagpenger umiddelbart, men må først være i heltidsarbeid i Norge i minst 8 uker innenfor en periode på 12 uker. Arbeidet må være påbegynt innen 12 uker etter ankomst

²⁰ Det skjer gjennom såkalt ”opptak i vedlegg II a”

til Norge. Hvis vilkårene for rett til dagpenger er oppfylt, vil bruttoytelsen utgjøre min. kr 195,- og maks. kr 780,- pr. dag.

Dagpenger under arbeidsledighet kan med grunnlag i forordning 1408/71 art. 69 eksporteres i en periode på inntil tre måneder ved jobbsøking i et annet EØS-land. Før eksport kan skje må vedkommende ha vært tilmeldt Aetat som reell arbeidssøker og mottatt dagpenger i minst fire uker før avreise. Det er også et vilkår at vedkommende melder seg ved arbeidsformidlingen i oppholdslandet innen 7 dager etter avreise fra Norge.

Vurdering

Ingen vil kunne flytte fra arbeidsledighet i et annet EØS land og umiddelbart motta dagpenger under ledighet i Norge. Kravet om en arbeidsperiode på minst 8 uker må først være oppfylt. Kravet er satt for å sikre en viss tilknytning til det norske arbeidsmarkedet og for å hindre utilsiktet bruk av ordningen. Videre er det kun begrenset mulighet til eksport av ytelsen og hovedregelen er derfor at mottakere av dagpenger skal stå til rådighet for det norske arbeidsmarkedet. Regelverket for denne ytelsen må i utgangspunktet anses som robust i forhold til eventuell utilsiktet bruk/misbruk. Det vil nedenfor bli pekt på områder hvor det ikke kan utelukkes at dette likevel kan skje.

Personer som nå kommer til Norge fra de nye EU-landene som sesongarbeidere, kan etter utvidelsen være spesielt aktuelle som mottakere av dagpenger under arbeidsledighet. Sesongarbeidet vil ved en varighet ut over 8 uker oppfylle arbeidskravet i Norge. Under forutsetning av at dette er personer som også har arbeidet minst 14 uker foregående forrige kalenderår i sitt hjemland eller et annet EØS-land, vil disse kunne ha rett til norske dagpenger under arbeidsledighet når sesongarbeidet avsluttes og det ikke er mulig å få annet arbeid. Når det gjelder sesongarbeideres rett til eksport av dagpenger, er denne etter art 69 nr. 1 bokstav c i rådsforordning 1408/71 begrenset til samme periode som gjenstår fram til avslutningen av den sesong vedkommende er ansatt for. Muligheten til eksport vil for sesongarbeideres del derfor begrense seg til dem som ufrivillig blir arbeidsløse før det aktuelle sesongarbeidet egentlig er avsluttet (men ikke før de har vært i arbeid i 8 uker). Videre må de før eksport kan gjennomføres, stå til rådighet i minst fire uker for det norske arbeidsmarkedet.

Misbruk av ordningen kan forekomme ved at krav om dagpenger fremmes på grunnlag av fiktive/falske opplysninger om arbeidsforhold og inntekt.²¹ Dette vil både gjelde arbeidsforhold i Norge og arbeidsforhold i andre EØS-land som kreves tatt med i beregningen i henhold til sammenlegningsprinsippet.²² Videre har ikke Aetat mulighet til å ha full oversikt over om personer som mottar dagpenger under arbeidsledighet, i perioder befinner seg i utlandet. Det kontrolleres ikke hvor meldekortene som må sendes inn hver fjortende dag for å få utbetalt dagpenger, er sendt fra. Dette gjelder både når de sendes i papirform og via Internett. Selv om det ikke er grunn til å anta at misbruk av dagpenger er mer

²¹ Søknader som fremmes i perioden januar tom. mars, må vedlegges lønns- og trekkoppgaver som er bekreftet av arbeidsgiver. Resten av året må det fremlegges utskrift fra ligningsetatens registre som er bekreftet av ligningskontoret

²² Slike arbeidsforhold bekreftes på attester som arbeidsmarkedsmyndighetene i de enkelte landene utsteder på grunnlag av opplysninger fra arbeidsgiverne.

utbredt blant utenlandske statsborgere enn blant nordmenn, vil det på grunn av at utlendingers tette tilknytning til andre land enn Norge, være mer aktuelt for disse å tilbringe deler av sin tid som arbeidsledig i utlandet. Det bør vurderes nærmere om bedre kontroll med hvor meldekort sendes fra, er mulig og kan være et tiltak for å forhindre misbruk av dagpenger generelt.

4.2.2 Sykepenger og rehabiliteringspenger

Rett til sykepenger gis ved sykdom etter at en person har vært i arbeid i minst 14 dager og har hatt en inntekt som på årsbasis tilsvarer minst halvparten av grunnbeløpet (nå kr. 27 085). Etter EØS-avtalen vil dette minstevilkåret kunne oppfylles ved sammenlegging med arbeidsperioder som medlem av trygden i andre EØS-land, men vedkommende må ha arbeidet i minst én dag i Norge.

Sykepenger ytes med 100 prosent av inntekten, begrenset oppad til 6 ganger grunnbeløpet pr år (nå kr. 325 020). Normalt ytes sykepengene av arbeidsgiver i de første to ukene av et sykefravær. En arbeidstaker kan få sykepenger sammenhengende i inntil 52 uker.

Den norske sykepengeordningen kan anses å være den gunstigste ordningen i Nord-Europa. Misbruk vil i hovedsak innebære at det gis sykepenger til personer som ikke er syke. Dette kan oppnås ved å simulere hos legen eller ved at legen er samarbeidsvillig, eventuelt som ledd i organisert trygdemisbruk. Organisert misbruk som involverer arbeidsgiver(e), vil også kunne innebære at sykepengenivået settes for høyt. Sykepengeordningen vil kunne være særlig utsatt for misbruk, idet inngangsvilkårene er lett å oppfylle, samtidig som ytelsen ligger på et høyt nivå.

Etter utløpet av sykepengeperioden kan det ytes rehabiliteringspenger dersom vedkommende fortsatt er under medisinsk behandling. Det kan ytes rehabiliteringspenger også til personer som ikke har hatt rett til sykepenger, men først etter at de har vært arbeidsuføre i minst 52 uker. Rehabiliteringspenger ytes på grunnlag av inntekten i det siste året eller de tre siste årene før det året da sykdommen oppsto. Ytelsen utgjør 66 prosent av inntektsgrunnlaget, likevel slik at det ses bort fra inntekt over 6 ganger grunnbeløpet. Det er fastsatt et minstenivå for ytelsen på 1,6 ganger grunnbeløpet (2,4 ganger grunnbeløpet for personer som er født uføre eller er blitt uføre i ung alder).

Vurdering

Misbruk av sykepengeordningen forekommer i dag, og vil fortsatt forekomme etter EU-utvidelsen. Spørsmålet er om et utvidet EØS-område vil innebære økt misbruksvolum og/eller økt forekomst av organisert misbruk med systematisk bruk av falske eller uriktige legeerklæringer og falske identitetsbevis etc. En rasjonell vurdering synes å tilsi at en slik risiko er til stede. Man vil imidlertid vanskelig kunne få nye former for misbruk, og tilsvarende vil det vanskelig kunne tenkes andre former for kontroll enn dem som er etablert eller er under utvikling. Arbeidet mot trygdemisbruk er et satsingsområde i trygdeetaten i dag, og har gitt betydelig resultater. Resultatene vil kunne bedres ytterligere gjennom et tettere samarbeid mellom trygdeetaten og politiet.

4.2.3 Ytelser under yrkesrettet attføring

Attføringspenger etter folketrygdloven kap. 11 kan ytes til personer som har fått varig nedsatt evne til å skaffe seg inntekt eller vesentlig innskrenket mulighet til å velge yrke eller arbeidsplass med minst 50% som følge av sykdom, skade eller lyte. Det er videre et vilkår at det anses som nødvendig og hensiktsmessig at vedkommende gjennomfører yrkesrettet attføring for å bli i stand til å skaffe eller beholde arbeid. Det kan også ytes stønader som helt eller delvis skal dekke ekstraavgifter som vedkommende har i forbindelse med attføringstiltak.

For å få rett til ytelser under yrkesrettet attføring, må man ha vært medlem i folketrygden i tre år, evt. ett år på nærmere vilkår, umiddelbart før kravet settes frem. Kravet om medlemskap kan på bakgrunn av forordning 1408/71 også oppfylles ved trygdeperioder i et annet EØS-land.

Attføringspengene beregnes på grunnlag av pensjonsgivende inntekt. Arbeidsperioder i EØS-området kan tas med i beregningen. Det er i slike tilfeller et vilkår at vedkommende også har hatt inntekt i Norge i disse årene eller i året inntektsevnen ble nedsatt. Det er imidlertid nok med arbeid og inntekt i én dag. Maksimal ytelse på grunnlag av arbeidsinntekt er kr 214 513. Ved lav eller ingen arbeidsinntekt, gis det en minste årlig ytelse på 1,6 G (nå kr 86 672). Denne kan også ytes til EØS-borgere.

Attføringspenger kan ytes til personer som oppholder seg i utlandet, også utenfor EØS, i forbindelse med attføringen. Dette skjer imidlertid kun unntaksvis. Mens man venter på arbeid etter attføringsperioden, kan attføringspenger eksporteres på de samme vilkårene som gjelder for dagpenger under arbeidsledighet.

Vurdering

EØS-borgere i Norge vil kunne få rett til minsteytelsen på 1,6 G gjennom medlemskap i trygdeordninger i andre EØS land uten krav om arbeid verken der eller i Norge. Dette kan derfor være en ytelse som kan oppfattes som attraktiv og være utsatt for utilsiktet bruk. Det er imidlertid flere mekanismer som motvirker utilsiktet bruk av ordningen. I tillegg til at de medisinske vilkårene må være oppfylt, må også kriteriene om at yrkesrettet attføring er nødvendig og hensiktsmessig for at vedkommende skal bli i stand til å skaffe seg eller beholde arbeid, være oppfylt. Personer som mottar ytelser under yrkesrettet attføring, vil mens de mottar disse, dessuten delta i aktive tiltak, f.eks. utdanning eller hospitering. Attføringspenger vil heller ikke være en ytelse man starter på umiddelbart etter ankomst til landet. Denne ytelsen vil i praksis først være aktuell etter at man har mottatt sykepenger og eventuelt rehabiliteringspenger.

Direkte misbruk av attføringsytelser kan, på samme måte som for sykepenger, skje dersom det anvendes falske eller uriktige legeerklæringer. Det samme gjelder bruk av falske/uriktige opplysninger om arbeidsforhold som grunnlag for beregning av ytelsen.

4.2.4 Uførepensjon

Uførepensjon gis ved minst 50 prosent arbeidsuførhet. Det kreves at vedkommende har vært medlem i folketrygden i de siste 3 årene fram til arbeidsuførheten inntreffer. Dette vilkåret vil kunne oppfylles gjennom sammenlegging med perioder som medlem av trygdeordningen i andre EØS-land. Dette forutsetter at vedkommende har vært medlem av folketrygden i minst ett år og har hatt et arbeidsforhold i dette året (men ikke nødvendigvis gjennom hele dette året).

Det kreves 40 års trygdetid/40 års poengopptjening for å få full uførepensjon, men slik at antatt tid fram til pensjonsalderen medregnes etter nærmere regler. Full minstepensjon (enslig) utgjør nå kr. 97 143, mens maksimal pensjon (enslig) er kr. 213 430. Det gis tillegg for forsørget barn og ektefelle (inntektsprøvede tillegg).

Misbruk av uførepensjoneringen betyr at det ytes uførepensjon i tilfelle der vilkårene ikke er oppfylt eller at uføregraden er satt for høyt i forhold til den reelle reduksjonen av arbeidsevnen. Grunnlaget vil være uriktige eller falske legeerklæringer etc. Misbruk kan gjelde enkelttilfelle eller være et ledd i organisert misbruk.

Vurdering

Som når det gjelder sykepengene, vil den økte bevegeligheten som følger med EØS-avtalen kunne medføre at misbruk av uførepensjoneringen øker i omfang. Dersom økt migrasjon fra de nye EU-landene også har et visst innslag av kriminelle, vil det organiserte misbruket kunne øke. Faren for dette vil blant annet avhenge av i hvilken grad trygdeetaten lykkes i det pågående arbeidet mot misbruk, jf. vurderingen under punktet om sykepenge.

I den forbindelse må det også tas i betraktning at uførepensjonen ikke er like tilgjengelig som sykepenge, og eventuelt økt misbruk vil komme på et senere tidspunkt enn fra utvidelsen av EU. Fulle rettigheter i folketrygden vil i realiteten først kunne foreligge for personer som har vært medlemmer i folketrygden i sammenhengende tre år og så taper arbeidsevnen. Dersom ytelse gis etter EØS-avtalens regler om sammenlegging av trygdeperioder, vil dette innebære en begrenset delytelse. Delytelsen kan imidlertid eventuelt bli supplert etter den særskilte minstegarantien som følger av EØS-reglene, jf. omtalen under punkt 4.1.2.

4.2.5 Fødsels- og adopsjonspenget

For å få rett til fødselspenge og adopsjonspenget må man etter folketrygdloven kap. 14 ha vært yrkesaktiv med pensjonsgivende inntekt i minst seks av de siste ti månedene før stønadsperioden tar til. Inntekten må på årsbasis svare til minst halvparten av grunnbeløpet. Grunnbeløpet utgjør p.t. kr 54 170.

EØS-borgere kan ved vurderingen av om inngangsvilkåret for rett til fødselspenge er oppfylt, også regne med arbeidsperioder i andre EØS-land. Ved utmålingen av ytelsen, medregnes imidlertid kun inntekt i Norge.

Det er et vilkår for rett til fødselspenge at vedkommende er medlem i trygden. Medlemskapet opprettholdes som hovedregel under midlertidige opphold i

utlandet (inntil tolv måneder), og ytelsen kan fortsatt utbetales. Hvis vedkommende flytter til utlandet, bortfaller medlemskapet i trygden, og dermed også retten til fødselspenger. En person som har fått rett til fødselspenger, har rett til fortsatt å få fødselspenger utbetalt fra folketrygden ved flytting til et annet EØS-land.

Kvinne som føder barn, men som ikke har rett til fødselspenger, har rett til engangsstønad. Det er et vilkår at kvinnen er medlem i trygden på fødselstidspunktet. EØS-avtalen medfører ikke unntak fra nasjonale regler når det gjelder retten til engangsstønad ved fødsel.

Vurdering

Fødselspengeordningen er neppe spesielt utsatt med tanke på utilsiktet bruk, særlig fordi fødselspengene beregnes på grunnlag av inntekt i Norge. Det antas at denne ordningen i seg selv ikke vil motivere personer fra de nye EU-landene til å komme til Norge.

At Norge generelt har gode trygdeordninger for småbarnsforeldre, kan imidlertid virke motiverende for personer fra de nye medlemslandene som søker arbeid utenlands. Norge kan tilby godt utbygde permisjonsordninger i forbindelse med fødsel. Likeledes kan barnetrygden og ordningen med kontantstøtte for barn mellom 1 og 3 år (se pkt. 4.3) virke attraktivt, særlig for personer fra land med lavere inntektsnivå enn i Norge.

4.3 Kontantstøtte og barnetrygd

Kontantstøtten vil fra 1. august 2003 utgjøre 3 657 kroner per måned. Barnetrygden utgjør 972 kroner per måned. Både for barnetrygd og kontantstøtte er det et generelt vilkår at barnet er bosatt i Norge. Kontantstøtteleven åpner for midlertidig utenlandsopphold på opptil tre måneder, mens barnetrygdloven åpner for midlertidig fravær i inntil tolv måneder. Barnetrygd kan også på visse vilkår utbetales når barnet og den barnet bor fast hos er bosatt i utlandet, men medlemmer i trygden.

Forordning 1408/71 innebærer unntak fra ovenstående. Etter forordningen skal en person som utøver lønnet arbeid eller selvstendig næringsvirksomhet på en medlemsstats territorium, omfattes av denne statens lovgivning, selv om vedkommende er bosatt i en annen medlemsstat. Arbeidstakere i Norge vil altså være omfattet av norsk trygdlovgivning, og ha rett til barnetrygd og kontantstøtte for sine barn. Retten til slike familieytelser gjelder selv om barna ikke er bosatt i Norge, men i et annet EU/EØS-land.

Vurdering

Som beskrevet ovenfor vil arbeidstakere og selvstendig næringsdrivende i Norge ha rett til barnetrygd og kontantstøtte for sine barn. Som nevnt under pkt. 4.2.5, er dette ytelse som kan bidra til å gjøre det attraktivt for personer fra de nye EU-landene å ta seg arbeid i Norge, reelt eller proforma.

Forordning 1408/71 gir rett til eksport av familieytelser for arbeidstakere og selvstendig næringsdrivende som ellers fyller vilkårene. Dette gjelder uavheng-

ig av hvilke krav nasjonal lovgivning stiller når det gjelder bosted. Det er derfor vanskelig å tenke seg endringer av nasjonalt regelverk som kan gjøre ytelsene mindre attraktive i forhold til arbeidstakere fra EØS-land.

4.4 Økonomisk sosialhjelp

Sosialtjenesteloven gjelder i utgangspunktet alle som oppholder seg i riket, jf. lovens § 1-2 første ledd. Det er i forskrifts form gitt bestemmelser som begrenser rettighetene noe for personer som ikke er norske statsborgere. For å ha rett til økonomisk sosialhjelp, er det et krav at søker har lovlig opphold i Norge. EØS-avtalen gir borgere av EØS-land rett til å oppholde seg her i inntil seks måneder for å søke arbeid. Opphold på dette grunnlag gir ikke rett til sosiale ytelser.

For sosialforvaltningen er det avgjørende at det er samsvar mellom de formelle dokumenter en søker legger fram for å dokumentere oppholdet og vedkommendes faktiske situasjon. Når en person viser en oppholdstillatelse, må sosialtjenesten kunne stole på at grunnlaget er korrekt. Ved mistanke om at det ikke er slik, må sosialtjenesten i kontakt med utlendingsmyndighetene avklare spørsmålet, for å unngå misbruk av støtteordninger. Det er et problem for den kommunale sosialtjenesten å vurdere søknader fra personer som har arbeids- eller oppholdstillatelse, mens det er grunn til å tro, eller sosialtjenesten positivt vet, at vilkårene for denne ikke lenger er til stede. Det kan for eksempel gjelde en person som ikke lenger har arbeid og dermed ikke grunnlag for arbeidstillatelse.

Personer som har arbeid, men som ikke kan livnære seg ved egen inntekt, har i utgangspunktet rett til supplerende sosialhjelp etter alminnelige regler, uavhengig av statsborgerskap. Sosialtjenesten kan stille krav om at vedkommende må skaffe seg økte inntekter, for eksempel ved å utvide arbeidsinnsatsen. Når personer gis oppholdstillatelse på grunnlag av for eksempel deltidsjobb, blir det kommunen vedkommende bosetter seg i som må vurdere vedkommendes behov for hjelp og eventuelt dekke de utgiftene vedkommende ikke selv klarer. I slike tilfeller kan det være problematisk for sosialtjenesten å stille vilkår om utvidet arbeidsinnsats pga språkproblemer, manglende generell kompetanse med mer. Dersom det i forbindelse med oppholdstillatelsen ikke stilles krav om at arbeidsinntekten gir reell mulighet til livsopphold, må resten av livsoppholdet dekkes på annen måte, og i Norge blir det som sosialhjelp.

Når det gjelder bolig, skiller loven mellom ”særlig svake grupper”, hvor sosialtjenesten skal medvirke til å skaffe boliger (sosialtjenesteloven § 3-4), og som kan få praktisk hjelp til å skaffe seg et egnet sted å bo, og andre som kun får tilbud om midlertidig tak over hodet (sosialtjenesteloven § 4-5). Stønad til å dekke boutgifter vurderes på samme måte som alle andre utgifter. Dette innebærer at en EØS-borger med arbeidstillatelse som hovedregel ikke får hjelp til å skaffe seg bolig, men må klare dette selv på det ordinære boligmarkedet. Dessuten er det, som nevnt under pkt. 2.2.2, et vilkår for familiegiengenforening at arbeidstaker disponerer bolig. Med mindre familien har særlige behov pga sykdom, funksjonshemming eller lignende, gjelder ingen spesielle ordninger. Husholdningens boutgifter vil jevnt over være høyere for en familie enn for en ens-

lig. Dersom boutgiftene blir for høye i forhold til familiens inntekt, kan det gis stønad til å dekke disse helt eller delvis. Det kan stilles krav om at familien flytter til en rimeligere bolig dersom dette er mulig.²³

For å ha rett til andre tjenester etter loven, er vilkåret at de skal oppholde seg i Norge. Tjenestene tildeles etter søknad og en konkret vurdering. Pleie- og omsorgstjenestene er imidlertid av en slik art at de nærmest forutsetter at søkeren har en ”etablert” situasjon og et bosettingsforhold i landet og utnytting/misbruk krever derfor stor grad av planlegging. Dette antas ikke å være noe problemområde.

Personer uten lovlig opphold har ikke krav på stønad til å fortsette oppholdet. Disse har likevel krav på ”nødvendig omsorg” inntil vedkommende har plikt til å forlate landet. Det vil for de fleste EØS-borgere si mat og overnatting i kort tid.

Vurdering

Muligheten for å utnytte retten til økonomisk sosialhjelp kan være til stede, men er begrenset for personer som kommer fra de nye EU-landene. EØS-avtalen regulerer enkelte av disse forholdene, for eksempel gjennom den tidligere nevnte retten til å søke arbeid.

Sosialtjenesten er en kommunal tjeneste som tildeles etter skjønn. Mulighetene til å gjøre endringer i lov eller forskrift som innebærer forskjellsbehandling på grunnlag av nasjonalitet, er meget begrenset. Endringer som bedrer mulighet for utveksling av informasjon mellom innvandringsmyndigheter og sosialtjenesten vil kunne redusere mulighetene for urettmessige utbetalinger til utenlandske borgere med opphold i Norge.

4.5 Bostøtte

Innbyggere med svak økonomi kan søke statlig bostøtte til å dekke en del av boutgiftene. I tillegg kan kommunen yte støtte ved at husleien subsidieres, ved at det gis kommunal bostøtte eller ved at det i spesielle tilfeller gis økonomisk sosialhjelp. Den enkelte kommune vurderer selv hensiktsmessigheten av å yte subsidiering.

Bostøtten skal bidra til at alders-, uføre- og etterlattepensjonister, barnefamilier samt andre husstander med svak økonomi skal kunne anskaffe seg eller bli boende i en hensiktsmessig og nøktern eie- eller leiebolig. Videre skal bostøtten bidra til å utjevne forskjeller i levekår for pensjonistgrupper som følge av forskjeller i boutgiftene.

For å kunne motta bostøtte stilles det krav til både boligen og husstanden. Forholdet mellom husstandens samlede inntekter og boutgifter avgjør om det blir innvilget bostøtte og eventuelt hvor mye bostøtte som blir tildelt. For å kunne

²³ Se Sosial- og helsedepartementets rundskriv I-34/2001 kap. 5.1.4.1 for nærmere redegjørelse for stønad til boutgifter.

motta bostøtte må minst én i husstanden enten være under 18 år, over 65 år eller ha mottatt trygd eller pensjon gjennom folketrygden. I tillegg vil husstander som mottar enkelte trygder, nærmere spesifisert i regelverket, samt sosialhjelp av lengre varighet ha rett til bostøtte.

For alders-, uføre- og etterlattepensjonister med inntekt under minstepensjon tillagt 30 pst., er det ingen krav rettet mot boligen. For alle andre grupper må boligen være på minst 40 kvm og ha kjøkken, bad og oppholdsrom. I tillegg må boligen ha påhvilende lån fra Husbanken eller SND.²⁴

Bostøtten utgjør 70 prosent av forskjellen mellom godkjente boutgifter og rimelig boutgift. Det er fastsatt øvre grenser for godkjente boutgifter. Rimelig boutgift er det beløpet som husstanden selv antas å kunne betale.

I 2001 ble det utbetalt 1 790 millioner kroner i bostøtte. I overkant av 100 000 husstander mottok bostøtte. 45 prosent av bostøttemottakere er eldre enn 64 år, 32 prosent uføre, 15 prosent enslige forsørgere, 5 prosent barnefamilier for øvrig og 3 prosent er andre støtteberettigede.

Vurdering

Personer fra EØS-land som har flyttet til Norge, vil kunne ha krav på bostøtte. Ved søknad om bostøtte skal inntekt i eller fra utlandet, som ved siste skattekjøring ikke er skattepliktig eller trygdeavgiftspliktig i Norge, oppgis og legges til grunn.²⁵

Inntektsgrensene i bostøtteordningen er relativt lave, så det er ikke mange som er i arbeid som mottar støtte. Personer som kommer til Norge fra de nye EU-landene, kan ha hatt en så lav inntekt at de likevel har krav på bostøtte. Søkeren må imidlertid ha minst én i husstanden under 18 år, eller minst en person som er fylt 65 år eller mottar alders-, uføre- eller etterlattepensjon etter folketrygdloven eller annen offentlig alders-, uføre- og etterlattepensjon eller tilsvarende trygdeytelse fra annet land som omfattes av EØS-avtalen.

For å få tildelt bostøtte, må søkeren være registrert i folkeregisteret som bosatt i Norge. I dag skjer bostøttetildeling på bakgrunn av ligningsinntekt for 2 år tilbake i tid. Søkeren kan imidlertid søke om å få lagt dagens inntekt til grunn. Ved dagens system kan mottakeren få bostøtte i inntil 2 år etter at han har begynt i arbeid og har inntekt over inntektsgrensa i bostøtteordningen. Det finnes her en generell mulighet for misbruk. Bostøtteutmålingen er imidlertid nøktern og det er liten grunn til å tro at den er så attraktiv at den i seg selv vil trekke til seg personer fra EØS-området.

Bostøtte utbetales i dag etterskuddsvis tre ganger i året. For å styrke kontrollen er det planer om å gå over til månedlig utbetaling.

²⁴ For borettslagsboliger eller for boliger der kommunen eller en kommunal stiftelse står som utleier, stilles det ikke krav til finansieringen av boligen. Det stilles heller ikke krav til finansieringen for barnefamilier, omsorgsboliger med oppstartingsstilskudd fra Husbanken, og leietakere i boliger som tidligere var omfattet av husleiereguleringsloven kap. II.

²⁵ Gjelder brutto beløp omregnet i norske kroner pr. 31. desember angjeldende år.

4.6 Studiestøtte gjennom Statens lånekasse

Prinsipielt sett kan man bli berettiget til studiestøtte gjennom Lånekassen etter EØS-avtalen gjennom tre forskjellige hjemler som gir ulike rettigheter til studenter, arbeidstakere og deres familiemedlemmer. I denne sammenheng er bare de to siste kategoriene interessante.

Arbeidstakere fra EU/EØS-land skal som hovedprinsipp ha like rettigheter i forhold til studiestøtte som innenlandske arbeidstakere. For at en arbeidstaker skal være berettiget til studiestøtte oppstilles det imidlertid et krav om at det må være en faglig sammenheng mellom tidligere yrkesmessige beskjeftigelse og den studieretningen som påbegynnes, med mindre arbeidstakeren har blitt ufrivillig arbeidsløs.

Barn av arbeidstakere som jobber i en annen medlemsstat har de samme rettigheter som barn av arbeidstakere som er statsborgere i denne staten. De har således de samme rettighetene til studiefinansiering. Det er foreløpig usikkert hvor langt disse rettighetene rekker når det gjelder ektefeller og andre familiemedlemmer.

Vurdering

Lånekassen bygger på den informasjon de får tilsendt fra aktuelle søkere om arbeidsforholdet, og dets varighet og omfang. Risikoen for misbruk av ordningen vil til en viss grad avhenge av hvor lett det er å skaffe til veie uriktig dokumentasjon av denne typen.

I forhold til utilsiktede virkninger av fri bevegelse av arbeidskraft kan det være interessant å nevne at 53% av EØS-borgerne med støtte fra Lånekassen studerte i utlandet i skoleåret 2001-2002. Av disse studerte 35% i det landet der de har statsborgerskap. Tallene tyder på at Norge har en god studiefinansiering sammenliknet med mange andre land.

Forskriftene om utdanningsstøtte gjennom Lånekassen revideres i UFD for hvert studieår. I forbindelse med gjennomgangen for studieåret 2004-2005 vil det bli utredet nærmere i hvilken grad nye krav til dokumentasjon av arbeidsforhold ytterligere kan redusere risikoen for misbruk.

4.7 Eventuell supplerende stønadsordning

Det arbeides for tida med spørsmålet om å etablere en ny, supplerende stønadsordning for personer som fyller de generelle vilkårene for alders- eller uførepensjon, men som får liten eller ingen ytelse fra folketrygden på grunn av kort botid her. Betydningen av EU-utvidelsen i forhold til en slik ny stønadsordning er for tida til vurdering.

5. Samlet vurdering av velferdsordninger

Gjennomgangen i dette kapitlet har vist at enkelte ordninger kan være utsatt for misbruk eller utilsiktet stor pågang som skyldes EU-utvidelsen. Totalt sett har Norge et høyt nivå på ytelsene og relativt gunstige og lett tilgjengelige ord-

ninger, bl.a. ved sykdom og arbeidsledighet. Ordninger og ytelser for barnefamilier er gode. Dette kan gjøre det mer attraktivt for flere arbeidstakere å bringe med seg familiemedlemmer hit, selv om de ikke har tenkt å bosette seg permanent i landet. Dette er mulig selv om arbeidstakeren ikke tjener nok til å forsørge seg og familien i Norge. Som bosatt i Norge med EØS-tillatelse, vil man samme rettigheter som norske borgere når det gjelder sosiale ytelser og velferdsordninger. Noen av ytelsene kan på visse vilkår helt lovlig tas med til hjemlandet, for eksempel kontantsstøtte. Andre ytelser, for eksempel dagpenger, kan bli forsøkt tatt med hjem i strid med regelverket fordi kontrollen er begrenset og vanskelig å gjøre helt effektiv.

Samlet sett kan kvalitet og tilgjengelighet når det gjelder norske velferdsordninger bidra til innvandring av personer som i liten utstrekning blir del av arbeidsstyrken. Disse vil i stor grad være avhengige av offentlige ytelser for å kunne livnære seg i Norge.

6. Kriminalitetsbildet

Utviklingen har internasjonalt gått i retning av en økning av kriminelle nettverk med stor grad av mobilitet, fleksibilitet og høy kompetanse. Det er grunn til å anta at den grensekryssende kriminaliteten vil øke i tiden framover. En utvidelse av EU, og etter hvert fri personbevegelse innenfor hele området²⁶, vil kunne føre til økt kriminalitet.

Vi ser i dag spesielt baltiske, russiske og polske kriminelle organisasjoner som knyttes opp mot smugling av visse typer narkotika, samt sigaretter og alkohol. En stor andel av amfetaminen og metamfetaminen produseres i illegale laboratorier i Polen, Litauen og Estland.

I enkelte av de nye søkerlandene råder det fortsatt stor fattigdom og arbeidsledighet, noe som kan føre til kriminalitet. I Norge og Sverige har man de senere årene sett en økende utvikling med besøkende østeuropeere og baltere, hvor enkelte har til hensikt å begå kriminalitet, men utgir seg for å være arbeidssøkende. Parallelt med dette har man kunnet se en økning i vinningskriminaliteten, og da spesielt bil- og butikkyverier. Man har også sett at arbeidssøkende fra angitte land påtar seg svart arbeid i Norge.

Videre nevnes utfordringer i forhold til forfalskning av identitet, penger og bytte av identitet/navn. Man har eksempler på at kriminelle fra de baltiske landene, som er tatt for straffbare forhold og registrert i Schengen Information System, bytter navn når de er tilbake i eget land – og mottar nytt pass. Produksjon og bruk av falske ID-dokumenter og pass er også utbredt.

Et annet alvorlig kriminalitetsområde er menneskehandel (trafficking in women), hvor man ser at kvinner hentes inn for prostitusjon fra de baltiske statene og andre stater i Øst-Europa. Framgangsmåten er varierende. I noen tilfeller

²⁶ Det er imidlertid verdt å merke seg at *fri bevegelse for arbeidstakere* ikke innebærer fri personbevegelse mellom Schengen-området og de nye medlemslandene. Grensekontrollen vil bestå i flere år framover.

brukes det tvang overfor kvinnene, i andre tilfeller er det snakk om feilinformering.

I tida framover vil derfor en prioritert oppgave for politiet være kartlegging og iverksetting av nødvendige tiltak mot den grensekryssende kriminaliteten generelt, og mer spesielt mot kriminalitet begått av personer som har sin opprinnelse i de nye medlemslandene.

7. Oppsummering og anbefalinger

Arbeidsgruppas vurderinger kan oppsummeres som følger:

- Det er svært usikkert hvor stor migrasjonen fra de nye medlemslandene til EØS-landet Norge kan bli etter utvidelsen av EU/EØS. Mange sesongarbeidere har imidlertid etablert et nettverk her. Det er derfor sannsynlig at det vil bli en økning, sammenliknet med dagens moderate nivå.
- Hvordan andre EU/EØS-land forholder seg til bruk av overgangsordninger, vil trolig ha stor betydning for hvor mange som vil prøve å finne arbeid i Norge. Tilstrømmingen til Norge vil særlig være avhengig av hva Danmark og Sverige gjør på dette området.
- *Arbeidssøkere* fra de nye medlemslandene har begrensede rettigheter så lenge de leter etter arbeid. Flere arbeidssøkere vil derfor neppe få store utilsiktede konsekvenser for velferdsordninger og -ytelser.
- Antakeligvis vil de fleste av dem som kommer fra de nye medlemslandene, finne arbeid og bli *arbeidstakere* som det ikke er knyttet spesielle problemer til. De klarer seg selv og vil primært være bidragsyttere i samfunnsøkonomisk forstand.
- EU-retten innebærer imidlertid at det ikke kreves mye for å bli regnet som arbeidstaker. Selv om jobben ikke er tilstrekkelig til å leve av, kan man bli regnet som arbeidstaker. På grunnlag av dette vil man kunne få fulle sosiale og økonomiske rettigheter i det norske samfunnet. Det kan føre til økt bruk av enkelte ytelser.
- De liberale reglene for familiegjensforening for arbeidstakere fra EU/EØS-land kan også føre til utilsiktede belastninger på en del velferdsordninger. For ektefeller/partnere, barn og foreldre er det bare krav til bolig, ikke til underhold eller sykeforsikring.
- Samlet sett er velferdsordninger og sosiale ytelser i Norge gunstige og attraktive for mange i de nye medlemslandene. Kombinasjonen av dette og liberale EU-regler for familiegjensforening, uten krav til underhold av ektefelle, barn eller foreldre, kan føre til at arbeidstakere bringer med seg familiemedlemmer, i alle fall for en periode.
- Vilkår om underhold for familiegjensforening med husstandsmedlemmer som forsørges i hjemlandet, kan dessuten ha begrenset praktisk betydning over tid. Oppfølging og kontroll fra både utlendingsmyndighetene og instanser med ansvar for ulike ordninger, har noen svake punkter. Det kan skyldes både regelverk, praktiseringen av dette og hvor store ressurser som settes av til kontrollvirksomhet.

- På enkelte områder er *misbruk* av velferdsordninger allerede et problem, både blant nordmenn og utlendinger. Det vil kunne bli forsterket av EU-utvidelsen. Ordningene med sykepenger, dagpenger under arbeidsledighet og i noen grad økonomisk sosialhjelp vil sannsynligvis være mest utsatte.
- Organisert, grensekryssende kriminalitet i de nye medlemslandene har forbindelser til ulike typer kriminell virksomhet i Norge. Det kan også bidra til økt misbruk av enkelte ordninger, for eksempel gjennom produksjon av falske dokumenter.

Arbeidsgruppa har på denne bakgrunn følgende anbefalinger:

1. Dersom man ønsker å endre innretning og omfang på bestemte velferdsordninger for å forebygge utilsiktede konsekvenser og mulig misbruk, kan det skje gjennom *innstramning* av vilkårene for de mest aktuelle ytelsene, for eksempel sykelønnsordningen. Gruppa kommer ikke med slike generelle forslag. EU-utvidelsen og mulige konsekvenser av denne er i seg selv ikke nok til å begrunne slike innstramminger, men det vil være et moment hvis ordningene vurderes i en bredere sammenheng.
2. For å forebygge direkte misbruk bør *kontrollsystemet* på enkelte områder forbedres. Det gjelder særlig i forhold til sykepenger, dagpenger og økonomisk sosialhjelp. Utvidelsen av EU/EØS forsterker behovet for tiltak. Ansvarlige fagmyndigheter må følge opp gjennom sin ordinære virksomhet.
3. *Utlendingsmyndighetene* bør, i samarbeid med instanser med ansvar for aktuelle ytelser, kontrollere bedre at vilkårene for en EØS-tillatelse, også for familiemedlemmer, oppfylles under oppholdet i Norge. Antakeligvis vil det være nødvendig med endringer av regelverket for å få til dette. Innsats mot grensekryssende kriminalitet basert i de nye medlemslandene, hører med i bildet.
4. Det er sannsynlig at det vil bli en økning i arbeidsinnvandringen fra de nye medlemslandene som følge av EU/EØS-utvidelsen. Det er fare for at en del av disse ikke vil kunne livnære seg gjennom arbeid og dermed bli en økonomisk belastning. Det mest effektive virkemiddelet i forhold til dette vil være å bruke *nasjonal lovgivning*, framfor EU-regler om fri bevegelse for arbeidstakere. Tiltredelsesavtalene med EU åpner for dette i hele eller deler av overgangsperioden på inntil sju år. Gjennom EØS-avtalen har Norge samme mulighet til å praktisere denne typen overgangsregler.
5. Bruk av nasjonal lovgivning kan innebære å kreve arbeidstillatelse, heltidsarbeid, tarifflønn mv., slik reglene er for tredjelandsborgere i dag. I tillegg kan det vurderes å stille strengere krav til arbeidsgiver enn dagens krav om at forretningssted skal være i Norge. Man kunne kreve at virksomheten ikke har uoppgjorte saker i forhold til offentlige myndigheter (skatt, mva. osv.). For ikke å komme i konflikt med ”stand-still

klausulen” i EUs utvidelsesavtale, bør en slik innskjerping i forhold til arbeidsgivere begrunnes med at den skal beskytte og være til gunst for utenlandske arbeidstakere, også fra de nye medlemslandene.

Argumenter for bruk av nasjonal lovgivning i en overgangsperiode:

- Det betyr en gradvis tilpasning til en ny situasjon, både for arbeidsmarkedet og for velferdssystemet, og begrenser mulighetene for utilsiktede konsekvenser.
- I løpet av perioden vil det sannsynligvis skje en positiv utvikling i de nye medlemslandene som vil redusere migrasjonstrykket.
- Det vil forebygge at utvidelsen svekker arbeidet for å skape mer ordnete forhold i deler av arbeidslivet. Det gjelder særlig bransjene bygg- og anlegg og hotell- og restaurant som tradisjonelt rekrutterer mye utenlandsk arbeidskraft.
- Åpning for fri bevegelse av arbeidstakere fra dag én kan medføre økte utgifter over statsbudsjettet.

Argumenter mot bruk av slike overgangsregler:

- Det er i strid med de signaler norske myndigheter hittil har gitt om å åpne for fri bevegelse for arbeidstakere fra første dag. Det kan bli et politisk problem i forhold til enkelte av de nye medlemslandene.
- Det kan bety mindre fleksibilitet for enkelte arbeidsgivere når det gjelder rekruttering av arbeidskraft som det er mangel på innenlands.²⁷
- Det kan svekke mulighetene for å konkurrere med mer liberale land om etterspurt arbeidskraft.
- Bruk av de alminnelige vilkårene for arbeidstillatelse innebærer mer bruk av tid og ressurser til behandling av utlendingssaker enn ved EØS-reglene.

Det blir i siste instans en politisk vurdering hvilke argumenter som skal tillegges størst vekt og være utslagsgivende. Det er ulike synspunkter i arbeidsgruppa på hvordan argumentene vektlegges.

6. Det er ikke endelig avklart hva Danmark og Sverige vil gjøre med tanke på overgangsordninger, men det kan se ut til at i alle fall Sverige, men kanskje ikke Danmark, vil stå ved sine tidligere posisjoner og åpne fra første dag. *Dersom begge disse landene skulle velge å bruke nasjonal lovgivning i en periode for å begrense den frie bevegelsen for arbeidstakere, vil det etter arbeidsgruppas vurdering være naturlig at Norge gjør det samme.* Skulle bare Danmark velge en slik løsning, er det enklere for Norge å stå ved tidligere erklæringer. En slik situasjon vil nok føre til økt pågang av arbeidssøkende til både Norge og Sverige, men vi vil ikke være alene i Norden eller i Nordvest-Europa om fri bevegelse for alle EØS-arbeidstakere.
7. Forbedring av gjeldende regelverk og mer effektiv kontroll med at vilkår for EØS-tillatelse i praksis blir oppfylt blir viktig, uansett hvilket alternativ man velger. Dersom EU-utvidelsen skulle få utilsiktede, ne-

²⁷ Det vil i første rekke ramme arbeidsgivere som ikke vil tilby lønns- og arbeidsforhold i overensstemmelse med de alminnelige vilkårene for arbeidstillatelse.

gative konsekvenser i deler av arbeidslivet og/eller for enkelte velferdsordninger, vil det bli negative reaksjoner i befolkningen. Eventuelt misbruk av sosiale ytelser vil kunne forsterke dette bildet. *Etter arbeidsgruppas syn er det derfor viktig at ansvarlige myndigheter arbeider videre for å forbedre relevant regelverk og styrke nødvendig kontrollvirksomhet. Dette er en forutsetning for at hovedbudskapet om positive virkninger av friere personbevegelse i et utvidet EU-EØS, skal bli oppfattet av folk flest.*

8. Økonomisk-administrative konsekvenser

Arbeidsgruppa har ikke som mandat å foreta beregninger av de samlede økonomiske konsekvensene av arbeidskraftinnvandring fra de nye medlemslandene. De økonomiske virkningene vil bl.a. være avhengig av hvor stor innvandringen fra de nye medlemslandene blir og av hvilken andel av innvandrene som er i stand til å livnære seg gjennom eget eller et familiemedlems arbeid.

Økt satsing på kontroll, både i regi av utlendingsmyndighetene og fra andre fagmyndigheters side – Aetat, trygdekontor, sosialkontor – vil kreve mer ressurser, både i form av arbeidskraft og driftsmidler. Samtidig vil innsats på området, redusere offentlige utgifter til sosiale ytelser osv. og kunne bety en viss innsparing. Eventuelle behov for økte bevilgninger til kontroll, som delvis kan kobles til EU-utvidelsen, vil måtte håndteres i forbindelse med den ordinære budsjettprosessen.

Når det gjelder ressursbruk på utlendingsfeltet, er det verdt å merke seg at det i snitt tar kortere tid å behandle en søknad om EØS-tillatelse enn en ordinær arbeidstillatelse, (for eksempel som spesialist). De fleste EØS-tillatelsene innvilges av politiet. Dersom man velger å ha overgangsregler og krever arbeidstillatelse, innebærer det mer tids- og ressurskrevende prosedyrer for utlendingsmyndighetene enn om man åpner for fri bevegelse fra første dag. Hvis pågangen av arbeidstakere øker, vil det bety en større belastning på UDI. Dersom man ikke bruker slike regler, blir belastningen størst for politiet. Arbeidsgruppa har ikke forsøkt å beregne forskjellen i ressursbehov. Spørsmålet må håndteres videre i budsjettsammenheng.

Vedlegg 1 - Referanser

Avtale om Det europeiske økonomiske samarbeidsområde, 1.1.1994

Boeri, Tito; Brücker, Herbert (2000): *The Impact of Eastern Enlargement on Employment and Labour Markets in the EU Members States. Final Report*, European Integration Consortium: DIW, CEPR, FIEF, IAS, IGIER, Berlin and Milano. Rapport utgitt av Employment and Social Affairs Directorate General ved EU Kommisjonen

Fassmann, Heinz; Münz, Rainer (2002): „EU Enlargement and Future East West Migration in Europe“, chapter four in International Organization for Migration: *Migration Challenges in Central and Eastern Europe, 2002 Review*.

Fisknes, Eli (1994) *Utlendingsloven kommentarutgave*, Universitetsforlaget

Forskrift 21. desember 1990 nr. 1028 om utlendingers adgang til riket og deres opphold her (utlendingsforskriften)

Lov 24. juni 1988 nr. 64 om utlendingers adgang til riket og deres opphold her (utlendingsloven)

Lov 28. februar 1997 nr. 19 om folketrygd (folketrygdloven)

Lov 26. juni 1998 nr. 41 om kontantstøtte til småbarnsforeldre (kontantstøtte-loven)

Lov 8. mars 2002 nr. 4 om barnetrygd (barnetrygdloven)

Lov om sosiale tjenester (sosialtjenesteloven)

Nordisk Ministerråd (2003) *Adgangen til de nordiske arbeidsmarkeder i et utvidet EU*, Rapport fra en nordisk arbeidsgruppe

Rundskriv I-34/2001, Sosial- og helsedepartementet

Rådsforordning nr 1612/68 om arbeidskraftens frie bevegelighet

Rådsforordning (EØF) nr 1408/71 om anvendelse av trygdeordninger på arbeidstakere mv.

SOU 2002: 116 *EU:s utvidgning och arbetskraftens rörlighet*

Traktaten om det europeiske fellesskap

Østby, Lars (2003) *Innvandring fra nye EU-land; fortid, nåtid og mulig fram-tid*, Statistisk sentralbyrå, Notater 2003/44

Vedlegg 2 - Aktuelle bestemmelser i utlendingsforskriften

§ 175. *Oppholdstillatelse til arbeidstaker*

Det er et vilkår for oppholdstillatelse etter lovens § 51 første ledd bokstav a at søkeren legger frem bekreftelse fra arbeidsgiver på ansettelse som normalt skal tilsvare minst halv stilling i vedkommende yrke. Dersom det ikke dreier seg om heltidsarbeid, må søkeren godtgjøre at arbeidsforholdet er reelt og av et visst omfang. Ved vurderingen skal det tas i betraktning om lønnen er tilstrekkelig til søkerens underhold.

0 Endret ved forskrift 20 des 2000 nr. 1398 (i kraft 1 jan 2001), tidligere § 161.

§ 176. *Oppholdstillatelse til utlending som skal drive ervervsvirksomhet eller yte eller motta tjenester*

Det er et vilkår for oppholdstillatelse etter lovens § 51 første ledd bokstav b at søkeren skal

- a) drive ervervsvirksomhet i riket. Det må legges frem en nøyaktig beskrivelse av virksomheten og dokumenteres at nødvendige tillatelser er eller vil bli gitt av vedkommende myndighet i henhold til øvrig lovgivning. Det er en forutsetning at det tas sikte på å drive varig ervervsvirksomhet,
- b) yte tjenester i riket. Det må legges frem opplysninger om arten og varigheten av tjenesteytelsen. Det er en forutsetning at tjenesteytelsen skal være hovedformålet med oppholdet, at den skal utføres med sikte på å oppnå inntekt og at den skal være av begrenset varighet, eller
- c) motta tjenester i riket. Det må legges frem opplysninger om arten og varigheten av tjenestemottaket. Det er en forutsetning at tjenestemottak skal være hovedformålet med oppholdet, at søkeren skal betale for det og at det skal være av begrenset varighet.

0 Endret ved forskrift 6 des 1999 nr. 1259 (i kraft 1 jan 2000), 20 des 2000 nr. 1398 (i kraft 1 jan 2001), tidligere § 162.

§ 177. *Oppholdstillatelse til utlending som oppebærer faste periodiske ytelser eller har egne midler*

Det er et vilkår for oppholdstillatelse etter lovens § 51 første ledd bokstav c at søkeren er sikret underhold gjennom faste periodiske ytelser som normalt minst må svare til folketrygdens fulle minstepensjon for enslig med særtilllegg eller har egne midler på samme nivå, og at søkeren er omfattet av en sykeforsikring som dekker alle risikoer som omfattes av norsk lovgivning.

Utlendingsdirektoratet kan gi nærmere retningslinjer om hva som anses å falle inn under faste periodiske ytelser og om kravet til dokumentasjon av underhold og sykeforsikring.

0 Endret ved forskrift 6 des 1999 nr. 1259 (i kraft 1 jan 2000), 20 des 2000 nr. 1398 (i kraft 1 jan 2001), tidligere § 163.

§ 178. *Oppholdstillatelse til utdanningssøkende*

Det er et vilkår for oppholdstillatelse etter lovens § 51 første ledd bokstav d at søkeren dokumenterer å være opptatt ved godkjent utdanningsinstitusjon, og at formålet med oppholdet hovedsakelig er å gjennomføre en yrkesrettet utdanning. Det skal legges frem plan for utdanningen. Søkeren må være sikret underhold for den tid søknaden gjelder og må avgi en erklæring om hvordan underholdet er sikret. Det er en forutsetning at søkeren er omfattet av en sykeforsikring som dekker alle risikoer som omfattes av norsk lovgivning.

Utlendingsdirektoratet kan i samråd med Kirke-, utdannings- og Forskningsdepartementet gi retningslinjer om hvilke utdanningsinstitusjoner og studier som godkjennes. Utlendingsdirektoratet kan også gi retningslinjer om hvilke krav som stilles til erklæringen om sikret underhold og til dokumentasjon av sykeforsikringen.

0 Endret ved forskrift 20 des 2000 nr. 1398 (i kraft 1 jan 2001), tidligere § 164.

Oppholdstillatelse til familiemedlemmer, jfr. lovens § 52.

§ 179. *Oppholdstillatelse til familiemedlemmer til utlending som nevnt i §§ 175 til 178*

Familiemedlem som nevnt i § 180 til utlending som har eller får lovlig opphold i riket i medhold av lovens § 51 første ledd, gis etter søknad oppholdstillatelse når det reisedokument søkeren er innreist på legges frem, med mindre det foreligger omstendigheter som vil gi grunn til å nekte søkeren adgang til riket, opphold eller arbeid i medhold av andre regler i loven. Det må fremlegges attest fra vedkommende myndighet i hjemlandet eller seneste oppholdsland, der slektskapsforholdet bekreftes.

For familiemedlem til utlending som nevnt i § 175 er det i tillegg til vilkårene i første ledd et vilkår at utlendingen disponerer bolig. For familiemedlem til utlending som nevnt i § 177 og § 178 er det i tillegg til vilkårene i første ledd et vilkår at underholdet er sikret og at familiemedlemmet er omfattet av en sykeforsikring som dekker alle risikoer som omfattes av norsk lovgivning.

Dersom de vilkår som fremgår av første ledd er oppfylt og underholdet er sikret, kan oppholdstillatelse også gis til andre familiemedlemmer o.l. enn nevnt i § 180, når de forsørges av utlendingen eller tilhører utlendingens husstand i hjemlandet og dokumenterer dette. Det kan stilles krav om at utlendingen disponerer bolig og at søkeren er omfattet av en sykeforsikring som dekker alle risikoer som omfattes av norsk lovgivning.

Utlendingsdirektoratet kan gi retningslinjer om kravet til dokumentasjon av underhold, sykeforsikring og tilhørighet til husstand.

Bestemmelsene i denne paragraf gjelder også for familiemedlem som nevnt i § 180 til utlending som har bosettingstillatelse, jf. lovens § 12 første ledd, og faller inn under § 175, § 176, § 177 eller § 178.

0 Endret ved forskrifter 2 juni 1997 nr. 559, 13 juni 2000 nr. 575 (i kraft 1 juli 2000), 20 des 2000 nr. 1398 (i kraft 1 jan 2001), tidligere § 165.

§ 180. *Hvem som er familiemedlemmer*

Som familiemedlemmer til utlending som faller inn under lovens § 51 første ledd eller forskriftens § 179 femte ledd, regnes:

- a) ektefelle eller samboer som nevnt i § 23 første ledd bokstav b,
- b) slektning i nedstigende linje av utlending som faller inn under § 175 eller § 176 og/eller utlendingens ektefelle, når slektningen er under 21 år eller blir forsørget av dem,
- c) slektning i nedstigende linje av utlending som faller inn under § 177 eller § 178 og/eller utlendingens ektefelle, når slektningen blir forsørget av dem,
- d) slektning i oppstigende linje av utlending som faller inn under § 175, § 176 eller § 177 eller utlendingens ektefelle, når slektningen blir forsørget av dem.

0 Endret ved forskrifter 2 juni 1997 nr. 559, 6 des 1999 nr. 1259 (i kraft 1 jan 2000), 20 des 2000 nr. 1398 (i kraft 1 jan 2001), tidligere § 166.

Vedlegg 3 - Deltakere i arbeidsgruppa

Navn	Departement	Avdeling
Johnny Almestad rådgiver	UD	Europaavdelingen
Anna Fanebust rådgiver	AAD	Arbeidsavdelingen
Anne Jorun Børmark rådgiver	AAD	Arbeidsavdelingen
Synnøve Nymo underdirektør	FIN	Økonomiavdelingen
Åshild Wiik rådgiver	FIN	Finansavdelingen
Liv Solveig Korsvik førstekonsulent	BFD	Familie-, barnehage- og like- stillingsavdelingen
Georg Hilmar Antonsen rådgiver	SOS	Sosialpolitisk avdeling
Kirsti Bastholm, rådgiver	NHD	Avdeling for nærings- og han- delsøkonomi
Ida André førstekonsulent	UFD	Avdeling for kompetanse og arbeidsliv
Björg Unstad underdirektør	KRD	Innvandringsavdelingen
Lene Hågård rådgiver	KRD	Innvandringsavdelingen
Jon Haske førstekonsulent	KRD	Innvandringsavdelingen
Espen Thorud seniorrådgiver	KRD	Innvandringsavdelingen
Anne Brodtkorb/Per-Eivind Jensen, underdirektør	JD	Politiavdelingen
Anne Siri Svensson politiinspektør	JD - Politidirek- toratet	Organisert kriminalitet